

21.06.2024

Harstad kommune
ved kommunedirektør
c/o postmottak, postboks 1000
9479 HARSTAD

TILSYNSRAPPORT

Kommunens arbeid for å sikre at retten
til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt

Harstad kommune

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag.....	3
2	Innledning	3
3	Kort om kommunen	3
4	Spesialpedagogisk hjelp og internkontroll.....	4
4.1	Rettslige krav	4
4.2	Rettslige krav til internkontroll.....	4
4.3	Kommunens organisering og internkontroll.....	5
5	Utarbeide sakkyndig vurdering.....	6
5.1	Rettslige krav	6
5.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	6
6	Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp	16
6.1	Rettslige krav	16
6.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	16
7	Gjennomføre og følge opp den spesialpedagogiske hjelpen	22
7.1	Rettslige krav	22
	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner.....	22
8	Våre reaksjoner.....	28
8.1	Pålegg om å rette forholdene	28
8.2	Erklæring og redegjørelse om hvordan pålegg er rettet	29
9	Dere har rett til å klage	29

Vedlegg: Oversikt over dokumenter vi har mottatt

1 Sammendrag

I denne rapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner i tilsynet med Harstad kommune. Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at retten til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt for barn i barnehagen. Vi har avdekket brudd på regelverket og vedtar at kommunen må rette forholdene. Dette er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

I dette tilsynet har vi funnet at kommunen som barnehagemyndighet ikke oppfyller kravene til internkontroll knyttet til det å utarbeide sakkyndig vurdering, fatte vedtak og gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp, jf. kommuneloven og barnehageloven.

2 Innledning

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54.

I tilsyn kontrollerer vi om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at retten til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

Vi åpnet tilsynet 07.01.2024. Vi har fått tilstrekkelig informasjon til å gjennomføre tilsynet.

Vi sendte foreløpig rapport til dere 24.04.2024. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Vi har mottatt tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten fra dere 23.05.2024 der kommunen blant annet opplyser at den har engasjert Telemaksforskning til å se på det helhetlige tilbudet som gis av spesialpedagogisk hjelp både i skole og i barnehage. Kommunen forventer at sluttrapporten fra Telemaksforskning er klar innen 30.09.2024.

Tilsynsrapporten er et offentlig dokument.

3 Kort om kommunen

Harstad kommune har 25 056 innbyggere per 01.01.2024. Det er 30 barnehager i kommunen, hvorav 13 private og 17 kommunale barnehager. Kommunen har også en åpen barnehage i sentrum.

I følge BASIL var det per 15.12.2023 64 barn i Harstad kommune med vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 35. Disse barna fikk til sammen 9 745 årstimer spesialpedagogisk hjelp, hvorav 4 430 timer ble utført av spesialpedagoger fra «Førskoleteamet» fra PPT, og 5 315 årstimer ble utført av assistenter om er ansatt i den enkelte barnehage. I noen saker er det kun spesialpedagoger som utøver hjelpen, i andre saker er det en kombinasjon mellom spesialpedagog og assistent.

4 Spesialpedagogisk hjelp og internkontroll

4.1 Rettslige krav

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen jf. barnehageloven § 31 fjerde ledd.

4.2 Rettslige krav til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges jf. kommuneloven § 25-1 første ledd. Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, særpreg, aktiviteter og risikoforhold jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt, men kan delegere oppgaver knyttet til internkontrollen. Kommunedirektøren er likevel ansvarlig og må følge opp at oppgavene blir ivaretatt.

Kravene til innholdet i internkontrollen som går frem av kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstavene a-e, må ses i sammenheng med første og andre ledd.

Kommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering, og gi oversikt over hvordan de har fordelt oppgaver og myndighet.

Kommunen skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dette må de avgjøre ut fra risikobildet og formålet med internkontrollen.

I tilsynet undersøker vi om kommunens internkontroll er tilpasset for å kunne forebygge og hindre regelverksbrudd, og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med den spesialpedagogiske hjelpen. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll jf. kommuneloven § 25-1.

4.3 Kommunens organisering og internkontroll

I kommunens delegasjonsreglement står det at kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen etter kommuneloven § 25-1. Kommunedirektøren kan delegere utførelsen av det konkrete internkontrollarbeidet til andre i administrasjonen. Ved slik delegering vil kommunedirektøren fortsatt ha ansvaret for utførelsen av oppgaven og oppfyllelse av lovens krav. Vi har ikke fått fremlagt dokumentasjon som viser at ansvaret for internkontrollen på barnehageområdet er delegert fra kommunedirektør.

Det kommer fram av kommunens delegeringsreglement for perioden 2020-2024 at kommunedirektøren har delegert sin myndighet på «barnehagens område» til teamkoordinator barnehagemyndighet. Delegeringen gjelder myndighet til å fatte delegert vedtak i enkeltsaker i henhold til barnehageloven. Dette gjelder blant annet spesialpedagogikk og barn med nedsatt funksjonsevne jf. barnehageloven §§ 35, 36, 37, 38, 39.

Statsforvalteren er kjent med at Harstad kommune er i gang med en omorganisering som blant annet vil kunne ha betydning for organiseringen og arbeidet som barnehagemyndighet. I tilsvaret til foreløpig rapport opplyser kommunen at den i løpet av tilsynsperioden har gjennomført en organisasjonsendring som gjør at barnehagemyndighetens leder fra 01.03.2024 nå er kommunalsjef med ansvar for helse, velferd og omsorg.

Harstad kommune har sendt inn dokumentet «Beskrivelse av kvalitetssystemet» som gjelder fra 13.03.2023. Kvalitetssystemet skal være en del av kommunens internkontroll. Ett av dokumentene det er lenke til er «Tjenestebeskrivelse for barnehage» som gjaldt fram til 28.01.2016. Det er også en lenke til dokumentet «Avvik og forbedring» som ifølge formålet skal gi en oversikt over kommunens utfordringer/risiko og skal bidra til forbedring av blant annet kommunens tjenester. Videre skal kommunens ledelse foreta en årlig gjennomgang av kvalitetssystemet for å vurdere om systemene fungerer i praksis, og enhetens årsrapport skal her være en del av ledelsens gjennomgang, jf. dokumentet «Ledelsens gjennomgang» som gjelder fra 21.11.2022. Ifølge dokumentet «Intern kvalitetsrevisjon» som gjelder fra 19.01.2023 skal alle enheter revideres hvert tredje år.

Vi har ikke fått fremlagt dokumentasjon eller opplysninger om at Harstad kommune har igangsatt arbeidet rundt internkontroll på området spesialpedagogisk hjelp. Kommunen vil kunne kommentere og eventuelt redegjøre for dette arbeidet i forbindelse med eventuell tilbakemelding på denne rapporten.

Harstad kommune har spesialpedagoger ansatt i førskoleteamet v/PPT som har ansvaret for å utøve noe av den spesialpedagogiske hjelpen samt utarbeide

sakkyndige vurderinger i rapporten er disse omtalt som «Førskoleteamet».

5 Utarbeide sakkyndig vurdering

5.1 Rettslige krav

Kommunen skal sikre at PPT utarbeider sakkyndig vurdering før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 31 og 34 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, jf. forvaltningsloven § 11 a, jf. kommuneloven § 25-1.

5.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

5.2.1 Sikrer kommunen at de henviser barnet til PPT uten ugrunnet opphold, i de tilfellene barnehageloven krever det?

Rettslig grunnlag

Kommunen må henvise barnet til PPT uten ugrunnet opphold når det er klart at barnet har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, og i de tilfellene foreldrene ber om det. Kravet til henvisning omfatter både barn som ikke har vært utredet av PPT tidligere, og barn med vedtak der behovet endrer seg gjennom året. Hvis den sakkyndige vurderingen er grundig og barnets behov er tilnærmet uendret, kan en sakkyndig vurdering gjelde for mer enn ett barnehageår.

Kommunen skal sikre at barnet blir henvist raskt nok og på riktig måte. Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen. Kommunen må følge opp at kravet blir oppfylt i praksis. Hvis kommunen avdekker at barn ikke blir henvist raskt nok og på riktig måte, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Observasjoner

Barnehagemyndigheten svarer i RefLex at kommunen sikrer at barn henvises til PPT uten ugrunnet opphold og viser til fagprosedyren «Spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder § 31» som heretter vil bli omtalt som kommunens rutinebeskrivelse. Denne rutinebeskrivelsen ble første gang utarbeidet i 2012, og gjelder fra 01.01.2021. Ifølge rutinebeskrivelsen skulle denne vært oppdatert 01.01.2023.

Rutinebeskrivelsen kan en finne via en lenke på Harstad kommunes egen hjemmeside dersom en søker på «spesialpedagogisk hjelp». Rutinebeskrivelsen viser blant annet hvem som har ansvaret for å gjøre rutinen kjent for foresatte og

informasjon om klageadgang på enkeltvedtaket. Under pkt. 1 står det at det er enhetsleder/avdelingsleder/styrer som er ansvarlig for at alle foresatte er orientert om prosedyren. Rutinebeskrivelsen inneholder flere feil. Det står bl.a. at det er barnehagesjef som treffer vedtak om spesialpedagogisk hjelp i Harstad kommune, og at andreinstans for klage er Fylkesmannen.

På kommunens hjemmeside er det også lenke til henvisningsskjemaet til PPT og søknadsskjemaet om spesialpedagogisk hjelp. I tillegg er det informasjon om PPT på hjemmesiden, der det blant annet står om hvem som kan få hjelp, og om førskoleteamet som utøver den spesialpedagogiske hjelpen. Det er også mulig å endre språk fra norsk til engelsk på hjemmesiden.

I intervju opplyser barnehagemyndigheten at kommunen har gode rutiner for å fange opp barn også utenfor barnehagen. Som eksempel nevnes barn som enda ikke er tildelt barnehageplass, men som da vil bli fanget opp av kvalifisert personale dersom en bruker den åpne barnehagen. Andre ganger kan det være barn som får informasjon på helsestasjonen, eller det er barn som har vedtak før de begynner i barnehagen, for eksempel funksjonshemmede barn, eller barn som flytter til kommunen og som har med vedtak fra hjemkommunen.

Når det gjelder barn som går i barnehage, så fremkommer det i intervju at PP-rådgiverne ved PPT gjennom en kontaktpersonordning har et systematisk og nært samarbeid med alle barnehagene i kommunen. Fire PPT-rådgivere har ansvaret for hver sine barnehager, og har faste månedlige møter med hver enkelt barnehage der de diskuterer barn med vedtak, men også dersom barnehagen mener barnet kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Vi kan ikke se at kommunen har gjort noen risikovurderinger som gjelder tidsrommet fra barnehagen tenker at et barn har behov for spesialpedagogisk hjelp, til barnet blir henvist. Styrer og pedagogisk leder opplyser i intervju at det er mulig å ta kontakt med PPT ved behov utover de faste månedlige møtene.

Statsforvalteren har fått tilsendt åtte saker med henvisninger, sakkyndige vurderinger og vedtak der vi kan følge saksbehandlingsprosessen. Dokumentasjonen vil blant annet vise dato for førhenvisningsmøte, dato og innholdet i henvisning, søknaden, enkeltvedtaket og eventuell årsrapport.

Det gjennomføres felles ledermøter for alle kommunale og private barnehager, og i 2023 har barnehagemyndigheten hatt spesialpedagogisk hjelp som tema på to av møtene der den blant annet gikk gjennom søknadsprosedyrene.

Vurderinger

Alle informantene er samstemte i at det er flere «kanaler» der foresatte og ansatte i barnehagen kan hente informasjon som beskriver fremgangsmåten når man oppdager et barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp.

Barnehagemyndigheten er kjent med at PPT praktiserer en ordning der de har faste månedlige møter med alle barnehagene i kommunen i forkant av en eventuell henvisning. PPT har også månedlige møter med familiebarnehagene på lik linje med de ordinære barnehagene.

Både PPT, styrere og pedagogiske ledere i barnehagene var kjent med rutinebeskrivelsen «Spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder § 31». Det ble også opplyst at barnehagemyndigheten arrangerer fellesmøter 2-3 ganger i halvåret for alle styrere der bl.a. spesialpedagogisk hjelp er tema.

Det kommer fram av rutinebeskrivelsen (pkt. 3-5) at det skal holdes et henvisningsmøte mellom foresatte, barnehage og PPT før henvisning. Det kom frem av intervju og av de sakkyndige vurderingene, at dette møtet faktisk blir gjennomført.

Det kom også fram i intervju at de som har et særansvar opp mot spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, ikke har opplevd at PPT har vært avvisende eller tilbakeholden med å motta henvisninger, for eksempel av kapasitetshensyn. Tvert imot fremkom det av intervju at PPT har poengtert viktigheten av at all nødvendig dokumentasjon som for eksempel pedagogisk rapport, kartleggingsverktøy som TRAS og «Alle med» ble sendt inn til PPT senest 1 måned etter henvisningen for å sikre at PPT kunne igangsette sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold. Dette fremkommer også skriftlig i skjemaet «Rutiner for henvisning til PPT i barnehage».

Vi ser i de åtte sakene vi har fått fremlagt at det går fra en til fem uker fra førhenvisningsmøte, til den faktiske henvisningen blir sendt til PPT uten at det fremgår hva som er årsaken til denne tidsbruken.

Vi kan ikke se at kommunen sikrer at barnet blir henvist til PPT uten ugrunnet opphold. Vi kan heller ikke se at kommunen har vurdert risikoen for avvik av om barn blir henvist til PPT uten ugrunnet opphold, og om nødvendige tiltak er iverksatt. Det er kommunen som gjennom internkontrollen som skal sikre at barnet blir henvist raskt og på riktig måte. Kommunen skal ha nødvendige prosedyrer og rutiner som skal sikre dette.

Konklusjon

Harstad kommune sikrer ikke at barnet henvises til PPT uten ugrunnet opphold i de tilfeller hvor barnehageloven krever det.

5.2.2 Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold?

Rettslig grunnlag

PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger for nye barn, og barn som allerede har spesialpedagogisk hjelp jf. barnehageloven § 34 første ledd. PPT må utarbeide de sakkyndige vurderingene uten ugrunnet opphold jf. forvaltningsloven § 11 a. Hva som er så snart som mulig, vil variere fra sak til sak. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å utrede saken. For barn som allerede har spesialpedagogisk hjelp, må PPT som hovedregel utarbeide den sakkyndige vurderingen tidnok til at dere kan fatte vedtak før nytt barnehageår, eller før vedtaket utløper.

Kommunen skal sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold. Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen jf. kommuneloven § 25-1. Kommunen må følge opp at PPT oppfyller kravet. Hvis kommunen avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Observasjoner

I RefLex svarer leder av PPT ja på spørsmålet om de har hatt gjentakende lang saksbehandlingstid. PPT skriver videre at de prioriterer nye saker foran gjentatte henvisninger for barn som allerede har vedtak, og der henvisningen gjelder neste barnehageår. PPT skriver at lang saksbehandlingstid i nye saker skyldes både manglende kapasitet hos PPT, men at også at sakens kompleksitet kan gjøre at de må vente på viktig dokumentasjon fra 3. part, som for eksempel spesialisthelsetjenesten. Det kan også bli en opphopning på saker, og da særlig på våren. I intervju bekrefter PPT at det kan ta for lang tid fra henvisning til sakkyndig vurdering er ferdig. For barn i barnehagealder tilstreber PPT derfor en saksbehandlingstid på inntil tre måneder. Leder for PPT bekrefter at hun har sendt inn avviksmelding på for lang saksbehandlingstid til sin nærmeste leder, kommunalsjef for oppvekst samt barnehagesjef, men hun var ikke kjent med om denne informasjonen ble formidlet videre til barnehagemyndigheten.

Barnehagemyndigheten svarer ja i RefLex på spørsmålet om kommunen sikrer at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold. I intervjuet sier hun at hun i noen saker ser at det går lang tid fra henvisning til ferdig sakkyndig vurdering. Hun har ikke opplevd klager fra foresatte om at det tar lang tid hos PPT, men har noen ganger fått henvendelser fra barnehagene der de etterlyser dette. Hun har ikke oversikt over om PPT får klager på saksbehandlingstiden.

Barnehaagemyndigheten har ingen oversikt over antall henvisninger eller dato for henvisningene. Det er heller ikke faste møter mellom barnehaagemyndighet og PPT der saksbehandlingstid er tema. Leder for PPT opplyste at ved sykdom kunne en saksbehandler overta for en annen for å sikre at en sak ikke ble liggende. PPT har også «inntaksteam» en gang i uken der en ser hvor mange saker som er kommet inn. Denne oversikten er ikke barnehaagemyndigheten orientert om.

En av informantene opplyser i intervju at hun synes at det noen ganger tar for lang tid før sakkyndig vurdering er ferdig. Hun har selv etterlyst sakkyndig vurdering, men da overfor PPT og ikke barnehaagemyndighet.

Det står ingenting i rutinebeskrivelsen om krav eller forventninger til saksbehandlingstid hos PPT eller barnehaagemyndighet. Det står heller ikke noe om det skal sendes ut forhåndsvarsel, eller hvem som har ansvaret for å gjøre dette jf. forvaltningsloven § 11 a.

Av dokumentasjonen fremgår det at PPT i utarbeidelse av sakkyndige vurderinger har brukt varierende saksbehandlingstid. Vi ser riktignok at noen av de sakkyndige vurderingene er gjentatte henvisninger. I de åtte sakene vi har mottatt, ser vi at saksbehandlingstiden fra PPT mottar henvisningen til ferdig sakkyndig vurdering er henholdsvis:

PPT mottar henvisning	PPT ferdig med sakkyndig vurdering	Saksbehandlingstid
22.06.2023	08.12.2023	Ca 5 ½ mnd
19.06.2023	30.10.2023	Ca 4 ½ mnd
20.06.2023	20.11.2023	Ca 5 mnd
07.11.2023	06.12.2023	Ca 1 mnd
06.03.2023	28.11.2023	Ca 8 ½ mnd
12.05.2023	12.09.2023	Ca 4 mnd
14.06.2023	02.11.2023	Ca 4 ½ mnd

I den åttende saken vi har mottatt, er det ikke opplyst dato for henvisning, kun at førhenvisningsmøtet ble avholdt 27.01.22 og sakkyndig vurdering var ferdigstilt 21.04.22.

Vurderinger

Det er kommunen som er ansvarlig for at den samlede saksbehandlingstiden ikke er uforholdsmessig lang, dette gjelder også tiden saken er inne til behandling hos PPT.

Kommunens rutinebeskrivelse inneholder ingen opplysninger som sier noe om forventet saksbehandlingstid hos PPT eller informasjon om det skal sendes ut foreløpig svar, heller ikke hvem som har ansvaret for å gjøre dette. Det fremkom også på intervju

at det ikke var fastsatte faste møter mellom PPT og barnehagemyndighet der temaet saksbehandlingstid var satt på dagsorden.

Barnehageloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PPT sin behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp, men vi legger til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler som gjelder for hele prosessen; fra mistanke om at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp til enkeltvedtaket er fattet. PPT er et ledd i utredningen av saken. Dette betyr blant annet at hovedregelen etter forvaltningsloven § 11 a, er at det skal sendes ut foreløpig svar dersom kommunen ikke blir å treffe enkeltvedtak innen fire uker etter at PPT har mottatt henvisningen. Vi har ikke fått fremlagt noen eksempler på at PPT eller kommunen har sendt foreløpige svar. Dette bekreftes i intervju.

I de åtte sakene vi har mottatt, ser vi at informasjon/opplysninger sendes inn sammen med henvisningen eller sendes kort tid etter henvisningen. I intervju opplyser leder for PPT at noen ganger skyldes lang tidsbruk at man venter på nødvendig dokumentasjon fra andre på grunn av sakens kompleksitet. Av de åtte sakene vi har fått fremlagt, er det kun i en at det går så langt som en måned før barnehagen ettersender pedagogisk rapport. Selv om det tar noe tid for en barnehage å ettersende pedagogisk rapport til PPT, vurderer vi at barnehagene er kjent med og forholder seg til rutineene om at nødvendige dokumenter skal sendes til PPT uten ugrunnet opphold.

Vi ser at det i fem av sakene går det mellom 2-2 ½ måned fra henvisning mottas til PPT gjennomfører observasjonen, uten at det er redegjort for årsaken til dette i vurderingen.

Det kommer frem av intervjuene at barnehagemyndigheten ikke har kunnskap om hvor mange saker PPT har til behandling eller forventet saksbehandlingstid, og det er heller ingen faste og regelmessige møtepunkter mellom PPT og barnehagemyndighet. Det fremgikk også av intervju fra leder av PPT, at de selv anser saksbehandlingstiden for å være for lang.

Det er ikke kommet frem informasjon i tilsynet om barnehagemyndigheten har bedt om informasjon eller aktivt tatt initiativ til tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Det er heller ingen rutiner som sikrer at barnehagemyndigheten får kunnskap om foresatte eller barnehage blir orientert om lengden på saksbehandlingstiden annet enn at en er kjent med at PPT og barnehagene har tett dialog.

Vi vurderer at en saksbehandlingstid hos PPT som ligger i snitt på rundt fire til fem

måneder er for lang tid. Særlig gjelder dette da det i disse sakene er snakk om sårbare barn der det er særlig viktig å få klarlagt deres behov for å sikre deres rettigheter.

I Harstad kommune er det i desember 2023, 64 barn under opplæringspliktig alder med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dette betyr at kommunen må vurdere risiko og eventuelle tiltak dersom PPT har for lang saksbehandlingstid.

Vår vurdering er at når kommunen som barnehagemyndighet ikke har nødvendig informasjon om arbeidet med utarbeidelse av sakkyndige vurderinger, så har kommunen heller ikke grunnlag for å kunne vurdere og iverksette nødvendige tiltak som er egnet til å redusere risikoen for at PPT ikke utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold. Kommunen må gjøre PPT i stand til å utarbeide sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold, og videre må kommunen følge opp at dette faktisk gjøres.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser at kommunens internkontroll har rutiner eller prosedyrer som sikrer at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold. Vi kan heller ikke se av dokumentasjonen at kommunen har vurdert risikoen for avvik, og deretter iverksatt tiltak som er nødvendige for å ivareta dette.

Vi kan ut fra dette ikke se at Harstad kommune har en internkontroll som sikrer at sakkyndige vurderinger blir utferdiget uten ugrunnet opphold.

Konklusjon

Harstad kommune sikrer ikke at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold.

5.2.3 Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket?

Rettslig grunnlag

Barnehageloven stiller minimumskrav til innholdet i en sakkyndig vurdering jf. barnehageloven § 34. Den sakkyndige vurderingen skal blant annet utrede og ta standpunkt til om det foreligger sen utvikling og lærevansker, realistiske mål, om behovet kan bli dekket innenfor det ordinære barnehagetilbudet, hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til læring og utvikling, hvilket omfang av hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. I vurderingen må PPT synliggjøre hvordan tilrådommen ivaretar barnets behov og barnets beste jf. barnehageloven § 3 fjerde ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Kommunen skal sikre at alle de sakkyndige vurderingene inneholder nødvendig informasjon jf. barnehageloven § 34 og forvaltningsloven § 17. Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen jf. kommuneloven § 25-1. Kommunen må følge opp om de sakkyndige vurderingene inneholder den nødvendige informasjonen. Hvis kommunen avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Observasjoner

Både barnehagemyndighet og leder av PPT svarer i RefLex at de sakkyndige vurderingene oppfyller vilkårene som følger av barnehageloven § 34. I tillegg skriver leder for PPT at barnets beste alltid vurderes i tilrådingen. I intervju opplyser leder for PPT at hun mener barnets og foreldrenes stemme kommer tydelig frem i sakkyndig vurdering, men sier samtidig at dette nødvendigvis ikke betyr at det også er gjort en barnets beste vurdering.

I intervju opplyser barnehagemyndigheten at hun aldri har bedt om utfyllende opplysninger fra PPT Harstad, men har gjort det fra PPT i andre kommuner.

Barnehagemyndigheten har heller ikke gitt noen tilbakemelding på innholdet i sakkyndig vurdering. Under intervju bekrefter leder for PPT at de bruker en mal for sakkyndig vurdering. Barnehagemyndigheten på sin side er ikke kjent med om de har en slik mal eller om denne blir revidert.

Kravene til innholdet i en sakkyndig vurdering etter barnehageloven § 34 bokstav a-e kommer også fram av kommunens rutinebeskrivelse/fagprosedyre om spesialpedagogisk hjelp i pkt. 9. Det fremgår også av prosedyren at sakkyndig vurdering skal sendes til barnehage, foresatte og «Fagstab» som vi forstår er barnehagemyndigheten.

Vi ser at de sakkyndige vurderingene alltid blir undertegnet av to personer, en saksbehandler og en leder. Selv om siste revidering ligger to-tre år tilbake i tid så opplyser leder for PPT i intervju at malen er oppe til jevnlig diskusjon innad i PPT.

Vi ser at malen for sakkyndig vurdering blant annet har overskriftene «Observasjon», «Barnets stemme» og «Samtale med foreldre». I noen av vurderingene står det at barnets stemme ivaretas av foresatte og deres ønske om at barnet skal få hjelp og støtte i sin språkutvikling.

Vi har vurdert lovkravene etter barnehageloven § 34 bokstav a-e opp mot innholdet i de sakkyndige vurderingene vi har mottatt for åtte barn med vedtak. I to av de åtte sakene tilråder ikke PPT spesialpedagogisk hjelp, men også her utferdiger de

sakkyndig vurdering som senere oversendes til barnehagemyndigheten.

Vurderinger

Det står ikke noe i rutinebeskrivelsen om PPT skal utarbeide sakkyndig vurdering dersom de ikke tilrårder spesialpedagogisk hjelp.

Det kommer fram både av sakkyndige vurderinger og av intervjuene, at PPT alltid utarbeider sakkyndig vurdering dersom de har mottatt en henvisning. Dette gjelder både når de tilrårder spesialpedagogisk hjelp, og når de ikke gjør det.

Vi har gjennomgått de åtte sakkyndige vurderingene og sett innholdet i disse opp mot lovkravene i barnehageloven § 34 a-e.

Vi finner at alle de seks sakkyndige vurderingene der PPT tilrårder spesialpedagogisk hjelp, oppfyller minstekravene i barnehageloven § 34 a-e ved at PPT utreder og tar stilling til:

- a om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet
- b realistiske mål for barnets utvikling og læring
- c om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet
- d hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring
- e hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha

Vi har også mottatt to sakkyndige vurderinger der PPT ikke har tilrådet spesialpedagogisk hjelp. Dette betyr at vilkårene i barnehageloven § 34 d-e ikke vil gjelde. PPT må likevel utrede og ta stilling til bokstav a – c. Dette vil kunne være et grunnlag for kommunens senere begrunnelse i enkeltvedtaket etter forvaltningsloven §§ 24 og 25. Vår vurdering er at PPT i de to sakkyndige vurderingene utreder og tar stilling til lovkravene i barnehageloven § 34 a- c, og dermed begrunner hvorfor de mener barnet ikke oppfyller retten til spesialpedagogisk hjelp.

PPT skal gjøre en barnets beste vurdering når de skal utferdige den sakkyndige vurderingen. jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og barnehageloven § 3 siste ledd.

Barnets stemme vil være en viktig del av den totale barnets beste vurdering. Vi vurderer at foresatte får være delaktig, og får mulighet til å uttale seg allerede fra et tidlig stadium i saksprosessen ved at det gjennomføres førhenvisningsmøte, kartleggingssamtale, samt at PPT innhenter opplysninger fra foresatte i forbindelse med arbeidet med sakkyndig vurdering. I tillegg sendes den sakkyndige vurderingen

til foresatte før vedtak. Det er viktig at foresatte blir gjort kjent med at de ikke bare har krav på å få vite innholdet i den sakkyndige vurderingen, men at de også kan kommentere innholdet, og kanskje særlig gjelder dette i de tilfellene der PPT ikke tilrår spesialpedagogisk hjelp.

Informasjon om retten til å uttale seg er også viktig ettersom Harstad kommune ikke sender ut forhåndsvarsel om vedtak jf. pkt. 10 i rutinebeskrivelsen om spesialpedagogisk hjelp, verken ved innvilgelse av vedtak eller ved avslag.

Vi ser at PPT i alle sakene har gjennomført observasjoner av barnet og hatt dialog med barnet. Det er imidlertid viktig at man i tillegg til å høre barnet/foresatte og deres stemme (barnekonvensjonen artikkel 12, barnehageloven § 3 første ledd) tar med seg dette inn som en del av barnets beste vurdering (barnekonvensjonen artikkel 3, barnehageloven § 3-4. ledd) Dette gjelder både der PPT tilrår spesialpedagogisk hjelp, men også der PPT ikke gjør det jf. to av de innsendte sakene. I den ene saken finner vi at PPT gjør akkurat dette. Her gir PPT etter vår vurdering en utførlig begrunnelse for hvorfor en mener at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp, og redegjør for en rekke tiltak innenfor det ordinære barnehagetilbudet, i tillegg til at PPT også anbefaler videreføring av et individuelt tilrettelagt barnehagetilbud etter barnehageloven § 37.

Det er også en del av barnets beste vurdering at de som skal ta stilling innehar den nødvendige kompetanse både med å vurdere og ta stilling til det enkelte barnets behov, men også vurdere barnets behov opp mot kompetansen hos utøver. I den sakkyndige vurderingen der PPT anbefaler at hjelpen utøves av både assistent og pedagog, kan vi ikke se at PPT begrunner hvorfor man har valgt denne løsningen. Et annet eksempel på en barnets beste vurdering vill kunne være at det kommer frem av den sakkyndige vurderingen at gjennomføringen bør gis i settinger som barnet liker, for eksempel i mindre gruppe eller at man unngår å ta barnet ut av aktiviteter barnet liker for å utøve hjelpen.

Vi har kun fått fremlagt ett vedtak der det anbefales hjelp utover to timer pr uke, i dette tilfellet fem timer pr uke. Her gjør PPT en tydelig barnets beste vurdering blant annet til organiseringen: *«Det bør legges til rette for 2-3 daglige treningsøkter på ca. 10-20 minutter. Antall og øktene må tilpasses X forutsetninger til å opprettholde oppmerksomheten rundt oppgavene».*

Det er vår vurdering at de sakkyndige vurderingene oppfyller minimumskravene til innhold.

Vi har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon som viser at kommunen har rutiner eller prosedyrer som sikrer at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold

i samsvar med regelverket. Vi kan heller kan heller ikke se av dokumentasjonen at kommunen har vurdert risikoen for avvik, og deretter iverksatt tiltak som er nødvendig for å ivareta dette.

Konklusjon

Harstad kommune sikrer ikke at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket.

6 Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp

6.1 Rettslige krav

Kommunen skal sikre at de fatter vedtak som oppfyller retten til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 31 og 35, barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, og forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23 og 25, jf. kommuneloven § 25-1.

6.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

6.2.1 Sikrer kommunen at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?

Rettslig grunnlag

Kommunen er ansvarlig for at saken er tilstrekkelig opplyst jf. forvaltningsloven § 17. Hvis den sakkyndige vurderingen ikke inneholder de opplysningene dere trenger, må kommunen be PPT om supplerende opplysninger eller innhente informasjon fra andre før dere fatter vedtak. Hvis foreldrene har hentet inn en alternativ vurdering fra andre sakkyndige enn PPT, må kommunen vurdere denne når dere fatter vedtak.

Kommunen må vurdere risikoen for at saken ikke blir tilstrekkelig opplyst, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen jf. kommuneloven § 25-1. Kommunen må gjøre det klart hvem som har myndighet til å fatte vedtak og dermed plikt til å opplyse den enkelte saken. Kommunen må ha vurdert om det er behov for jevnlig kontroll for å følge med på om vedtakene bygger på den nødvendige informasjonen, slik at dere kan følge opp med tiltak hvis sakene ikke er tilstrekkelig opplyst.

Observasjoner

I RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på spørsmålet om de innhenter tilstrekkelig informasjon. Kommunen skriver at den sakkyndige vurderingen vil bli sendt i retur dersom den er mangelfull, noe også barnehagemyndigheten opplyser å ha gjort med

sakkyndige vurderinger fra andre kommuner. I intervju opplyser barnehagemyndigheten at den i praksis aldri har gjort dette overfor PPT Harstad, da hun har vurdert at de sakkyndige vurderingene oppfyller kravene i regelverket, men det har skjedd at barnehagemyndigheten har kontaktet PPT fordi det ved en forglemmelse ikke var satt inn årstimer. Det er et ufravikelig lovkrav om at det må foreligge en sakkyndig vurdering før kommunen kan treffe enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp. jf. barnehageloven § 34 første ledd. I alle de åtte sakene vi har fått fremlagt er dette vilkåret oppfylt.

Vi har fått tilsendt tre årsrapporter.

Når det gjelder annen form for dokumentasjon og opplysninger av saken, så fremgår det av de sakkyndige vurderingene at PPT har basert disse på underliggende dokumentasjon. Dette kan være tidligere sakkyndige vurderinger, årsrapport dersom tidligere vedtak, informasjon fra førhenvisningsmøte, pedagogisk rapport, barnehagens egne kartleggingsverktøy (TRAS, Alle med), PPT sine egne observasjoner, informasjon fra samarbeidsmøter med foresatte og barnehage, og det kan også være uttalelser fra for eksempel spesialisthelsetjenesten som barnehagehabiliteringen mm.

Det kommer fram av rutinebeskrivelsen/prosedyren hvilken dokumentasjon barnehagen og foresatte skal sende inn til Harstad kommune, se pkt. 6, men dette er ifølge opplysninger i intervju dokumentasjon som kun sendes til PPT i forbindelse med henvisningen, og disse blir ikke videreformidlet til barnehagemyndigheten i forbindelse med saksbehandlingen av vedtaket med mindre disse blir etterspurt.

Vurderinger

Når det gjelder kommunens internkontroll, kan vi ikke se at kommunen har rutiner eller prosedyrer som sikrer at kommunen opplyser saken ytterligere der det er behov. I rutinebeskrivelsen står det kun at det skal utarbeides en sakkyndig vurdering, samt minstekravene til denne etter barnehageloven § 31, se rutinebeskrivelsen pkt. 9. Det står videre i rutinebeskrivelsen pkt. 15 at det en gang i året skal utferdiges årsrapport for barn med tidligere vedtak, og at fristen for denne er 30. juni. I de tre sakene vi har fått fremlagt der det foreligger årsrapport for forrige barnehageår, så fremgår det ikke av de nye vedtakene om disse er innhentet, eller om og hvordan barnehagemyndigheten har vektlagt noe av innholdet i disse ved vurderingen i de nye vedtakene.

I tillegg må kommunen vurdere om det er behov for jevnlige kontroller for å følge med på om vedtakene bygger på den nødvendige informasjonen, slik at kommunen kan følge opp med tiltak hvis sakene ikke er tilstrekkelig opplyst. Etter vår vurdering viser ikke kommunens internkontroll at dette blir gjort, og det kom frem av intervju at

slik kontroll ikke ble foretatt.

Vi kan ikke se at kommunen har rutiner eller prosedyrer som sikrer at kommunen opplyser saken ytterligere der det er behov. Vi kan heller ikke se at kommunen vurderer risikoen for om en sak er tilstrekkelig opplyst før vedtak, og hvilke tiltak som eventuelt må iverksettes for å ivareta plikten til å opplyse saken godt nok.

Konklusjon

Harstad kommune sikrer ikke at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

6.2.2 Sikrer kommunen at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering?

Rettslig grunnlag

Kommunen er ansvarlig for å fatte vedtak i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, og skal fatte vedtak så snart den sakkyndige vurderingen fra PPT er ferdig og saken er tilstrekkelig opplyst jf. barnehageloven §§ 35 og forvaltningsloven §§ 11 a og 17. Dette omfatter både sakene der PPT anbefaler spesialpedagogisk hjelp, og sakene der PPT konkluderer med at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er som hovedregel ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak.

Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak. Kommunen kan ikke vente med å fatte vedtak til kommunen har fått tildelt midler til spesialpedagogisk hjelp.

Kommunen må vurdere risikoen for at de ikke fatter vedtak i alle sakene, og at dette ikke skjer raskt nok, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd. Kommunen må vurdere behovet for en etterfølgende kontroll av at de har fattet vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene. Hvis kommunen avdekker avvik, må de gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Observasjoner

Kommunen har fattet vedtak i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering. Dette gjelder både i sakene der PPT anbefaler spesialpedagogisk hjelp, og i de sakene der PPT konkluderer med at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Vi kan se av innsendte dokumentasjon hvor lang tid det har gått mellom førhenvisningsmøtet til henvisningen blir sendt, og tiden mellom henvisningen blir

mottatt av PPT og de ferdigstiller denne, samt tiden fra barnehagemyndigheten mottar henvisningen fra PPT til det blir fattet vedtak. I vår rapport under pkt. 3.2.2 er det redegjort for hvor lang tid det tar fra PPT mottar henvisning til den er ferdigstilt. Når det gjelder siste del av den samlede saksbehandlingstiden, tiden saken ligger til behandling hos barnehagemyndigheten, varierer dette fra to til ni uker i de åtte sakene vi har fått fremlagt.

Vurderinger

Kravet til internkontroll medfører at kommunen må ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sørge for at den fatter vedtak i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering. Ifølge rutinebeskrivelsen skal PPT sende den ferdige sakkyndige vurderingen til saksbehandler («Fagstab»). Det kom frem på intervju at barnehagemyndigheten ikke er kjent med når en barnehage mener at et barn kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp og tar kontakt med PPT første gang, og heller ikke når PPT mottar henvisningen. Kommunen ved barnehagemyndigheten er heller ikke orientert om saksmengden hos PPT på ulike tidspunkt gjennom året.

I Utdanningsdirektoratets (UDIR) veileder for spesialpedagogisk hjelp, skriver direktoratet blant annet følgende om saksbehandlingstid: *«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 for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang.»*

Med bakgrunn i UDIR sin uttalelse, vurderer vi at en total saksbehandlingstid i kommunen på opptil seks måneder er for lang tid. Kommunens saksbehandlingstid i siste ledd, fra sakkyndig vurdering er ferdig til vedtaket er truffet, er på mellom to til over åtte uker, selv om barnehagemyndigheten ikke har bedt om etterfølgende opplysninger fra PPT etter at de hadde mottatt den sakkyndige vurderingen.

Vi vurderer at det ikke er sannsynliggjort at kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig etter at sakkyndig vurdering foreligger, og saken er tilstrekkelig opplyst. Vi har ikke mottatt informasjon som viser om kommunen vurderer risikoen for at de ikke fatter vedtak raskt nok.

Vi kan ikke se at kommunen har iverksatt tiltak knyttet til andre forhold for å redusere risikoen for at det går unødvendig lang tid før vedtak blir fattet. Etter vår vurdering er det heller ikke sannsynliggjort at kommunen vurderer behovet for etterfølgende kontroll av at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene, eller at de gjør nødvendige justeringer for å endre praksis hvis de avdekker avvik.

Konklusjon

Harstad kommune sikrer ikke at kommunen fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering.

6.2.3 Sikrer kommunen at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket?

Rettslig grunnlag

Barnehageloven stiller minimumskrav til innholdet i et vedtak jf. barnehageloven § 35 og forvaltningsloven §§ 2, 24 og 25. Vedtaket skal minimum inneholde informasjon om innholdet, varigheten, omfanget, organiseringen og kompetansen til de som gir den spesialpedagogiske hjelpen samt tilbud om foreldrerådgivning. I vedtaket må kommunen synliggjøre hvordan vedtaket ivaretar barnets behov og barnets beste jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Kommunen skal sikre at vedtaket oppfyller kravene i regelverket jf. kommuneloven § 25- 1 første ledd. Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen. Kommunen må følge med på om vedtakene inneholder det de skal. Hvis kommunen avdekker avvik, må de gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis jf. kommuneloven § 25-1.

Observasjoner

Barnehagemyndigheten skriver i RefLex at de har en egen mal på hvordan de setter opp vedtakene, men at denne ikke har vært revidert i senere år.

Vi har mottatt åtte vedtak om spesialpedagogisk hjelp, hvorav det i to ikke er innvilget spesialpedagogisk hjelp. Vi har gått gjennom minstevilkårene i barnehageloven § 35 sett opp mot innholdet i vedtakene.

Kommunen skal i tillegg vurdere hva som er barnets beste. Alle vedtakene inneholder begrepet «barnets beste», og kommunen skriver at det er til barnets beste å motta spesialpedagogisk hjelp. Videre blir det gitt en beskrivelse av hvilken type hjelp barnet har behov for.

Vurderinger

Alle åtte vedtakene har informasjon om klageadgang jf. forvaltningslovens krav i kap. VI.

Når det gjelder kravet til varighet jf. barnehageloven § 35 bokstav b har kommunen brukt begrepet barnehageåret 2023/24, med virkning fra en konkret dato. Det kom frem av intervju at det var til dels ulik oppfatning av hva som var varigheten av et

barnehageår.

Alle vedtakene var tydelige på omfanget da kommunen skriver både uketimer, antall uker, samt omregner dette til årstimer jf. barnehageloven § 35 bokstav c.

Det er også satt krav om at vedtaket skal si noe om kompetansekravet til den som skal utøve hjelpen jf. barnehageloven § 35 e. I Harstad utøves ca. halvparten innvilgede timer til spesialpedagogisk hjelp av pedagoger i spesialpedagogisk team (førskoleteamet). I ett vedtak er det i tillegg sagt at hjelpen kan utøves av «støtteressurs» som vi oppfatter er assistent uten at det i vedtaket spesifiseres kompetansekrav eller tid til opplæring eller veiledning. Vedtaket viser heller ikke til hvor i den sakkyndige vurderingen kravet til organisering kommer fram, og det står eller ikke i vedtaket at den er i tråd med PPT sin anbefaling, men det står bare at vedtaket viser til den sakkyndige vurderingen.

Når det gjelder innholdet av den spesialpedagogiske hjelpen jf. barnehageloven § 35 bokstav a fremgår dette i liten eller ingen grad av vedtakene, men i vedtaket viser man til sakkyndig vurdering. Det kommer imidlertid ikke fram av innholdet i tre av vedtakene at de sakkyndige vurderingene blir lagt ved.

Alle vedtakene har med benevnelsen «barnets beste». Vi ser imidlertid i liten grad at barnets beste vurdering kommer fram av innholdet i vedtakene utenom at det sies at det er barnets beste at det blir innvilget spesialpedagogisk hjelp. I ett tilfelle kommer det tydelig fram av vedtaket at det blir gjort en barnets beste vurdering. Dette omhandler organiseringen av den spesialpedagogiske hjelpen der det står at både antall og lengde på øktene må tilpasses det konkrete barnets forutsetninger til å opprettholde oppmerksomheten om oppgavene.

Kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer i internkontrollen slik at vedtakene om spesialpedagogisk hjelp har et innhold i samsvar med barnehageloven. Selv om vi har vurdert at vedtakene i all hovedsak oppfyller minstekravene i barnehageloven, har vi ikke fått sannsynliggjort hvordan kommunen sikrer dette ved hjelp av internkontrollen.

Vi har ikke mottatt informasjon eller dokumentasjon som viser om kommunen etterspør eller skaffer seg nødvendig informasjon om innholdet i vedtakene om spesialpedagogisk hjelp, for å kunne vurdere om vedtakene oppfyller kravene i barnehageloven. Derfor er det vår vurdering at kommunen ikke har grunnlag for å kunne vurdere og avdekke avvik i vedtakene og å iverksette nødvendige tiltak.

Konklusjon

Harstad kommune sikrer ikke at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket.

7 Gjennomføre og følge opp den spesialpedagogiske hjelpen

7.1 Rettslige krav

Kommunen skal sikre at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket jf. barnehageloven §§ 31, 32 og 35.

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

7.1.1 Sikrer kommunen at de setter i gang den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato, eller fra den datoen vedtaket fastsetter?

Rettslig grunnlag

Vedtaket bestemmer når kommunen skal sette i gang den spesialpedagogiske hjelpen jf. barnehageloven § 31 og forvaltningsloven § 2. Hvis vedtaket fastsetter en oppstartsdato, er det den som gjelder. Hvis vedtaket ikke angir en oppstartsdato, skal kommunen sette i gang den spesialpedagogiske hjelpen fra og med vedtaksdatoen, eller fra barnehagestart hvis vedtaket er fattet mellom to barnehageår.

Kommunen skal sikre at barnet får den spesialpedagogiske hjelpen fra riktig tidspunkt jf. barnehageloven § 24 fjerde ledd. Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen. Kommunen må følge opp at kravet blir oppfylt i praksis jf. kommuneloven § 25-1. Hvis dere avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Observasjoner

Kommunen fatter vedtak og igangsetter spesialpedagogiske hjelpen gjennom hele året. I kommunens rutiner for spesialpedagogisk hjelp er det ikke gitt opplysninger om når den spesialpedagogiske hjelpen skal starte etter at vedtaket er fattet. I vedtakene står det om hjelpen skal igangsettes fra oppstart av et barnehageår, eller en konkret dato.

Barnehagemyndigheten opplyste i intervju at en forutsetter at PPT har pedagog i «Førskoleteamet» klar for gjennomføring når PPT selv anbefaler oppstarttidspunkt i den

sakkyndige vurderingen. PPT sin anbefaling blir igjen videreført i vedtaket. Kommunen skriver i sitt tilsvarende foreløpige rapport at dersom kommunens førskoleteam ikke har kapasitet må barnehagene sørge for at vedtaket starter opp. Oppstartstidspunktet settes slik at de det gjelder rekke å gjøre seg kjent med sakkyndig vurdering fra PPT.

Barnehagemyndigheten opplyste i intervju at hun var i dialog med barnehagene for å sikre at de hadde ressurser til å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen i henhold til ordlyden i vedtaket.

Det står ingenting i rutinebeskrivelsen om hvem som har ansvaret for å igangsette den spesialpedagogiske hjelpen i henhold til oppstartsdato, eller om hvem som skal melde fra om eventuelt avvik til barnehagemyndighet. Det eneste som står om gjennomføringen er at det skal komme frem av årsrapporten hvilken hjelp barnet har mottatt, se rutinebeskrivelsen pkt. 15.

Det kom fram i intervju at den spesialpedagogiske hjelpen som skulle utøves av pedagogene i «Førskoleteamet» ble gjennomført i praksis. Det kom også fram at når det gjaldt gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp av assistent (støtteressurs) kunne det være avvik fra vedtak til den faktiske gjennomføringen. Dette kunne blant annet skyldes personalmangel i barnehagen.

Vurderinger

Det kom fram av intervju at det ikke var faste møtepunkt mellom barnehagemyndighet og PPT der gjennomføring av hjelpen og eventuelle avvik blir diskutert. Kommunen har heller ikke dokumentert at den kontrollerer at den enkelte barnehage har på plass støtteressursen som skal gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen fra virkedato.

Kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer i internkontrollen slik at den spesialpedagogiske hjelpen blir iverksatt fra riktig tidspunkt. I intervjuene blir det bekreftet at hjelpen kommer raskt i gang. Selv om den faktiske oppgaven om gjennomføring er delegert til PPT og den enkelte barnehage, må kommunen følge opp at internkontrollen fungerer slik at spesialpedagogiske hjelpen blir satt i gang til rett tid. Vi kan ikke se av mottatt dokumentasjon eller intervjuene at kommunen etterspør eller skaffer seg nødvendig informasjon om hjelpen blir iverksatt. Kommunen har dermed ikke grunnlag for å kunne vurdere og iverksette nødvendige tiltak som er egnet til å redusere risikoen for at barnehagen ikke setter i gang den spesialpedagogiske hjelpen til rett tid. Kommunen må sette barnehagene i stand til å sette i gang den spesialpedagogiske hjelpen til riktig tid. Videre må kommunen følge opp at de faktisk gjør det.

Konklusjoner

Harstad kommune sikrer ikke at de setter i gang den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato, eller fra den datoen vedtaket fastsetter.

7.1.2 Sikrer kommunen at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket

Rettslig grunnlag

Kommunen må følge opp at barnet får den spesialpedagogiske hjelpen i samsvar med vedtaket jf. barnehageloven § 31 fjerde ledd. Barnet skal få den spesialpedagogiske hjelpen med det innholdet, varigheten, omfanget, organiseringen og kompetansen som går frem av vedtaket jf. barnehageloven § 35.

Kommunen må vurdere risikoen for at barnet ikke får den spesialpedagogiske hjelpen i samsvar med vedtaket, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen. Kommunen må følge opp at kravet blir oppfylt i praksis jf. kommuneloven § 25-1. Hvis dere avdekker avvik, må kommunen gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Observasjoner

Barnehagemyndigheten svarer ja i RefLex at barnet får spesialpedagogisk hjelp i tråd med vedtaket, og viser videre til at årsrapporten gir informasjon om avvik ved gjennomføringen. Videre skriver barnehagemyndigheten at de kommunale barnehagene har et eget system hvor avvik kan registreres.

Barnehagemyndigheten er også kjent med at PPT har et system hvor de loggfører gjennomføringen av sine timer. Ifølge barnehagemyndigheten er det også laget et eget skjema som alle barnehagene kan bruke for å loggføre gjennomføring av den spesialpedagogiske hjelpen. Vi har ikke fått fremlagt dokumentasjon som viser at dette skjemaet blir brukt i praksis.

Det kom frem av intervju at PPT hadde rutiner i form av interne ukentlige møter der det ble iverksatt tiltak dersom en pedagog hadde fravær og dermed ikke kunne gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen ute i barnehagene. Dette var blant annet mulig ved at ca. 50% av stillingen til pedagogene i teamet var beregnet til utøvende virksomhet i barnehagene mens de øvrige 50% var satt av til administrativt arbeid. Det var imidlertid ingen rutiner om at dette ble videreformidlet til barnehagemyndigheten i form av faste regelmessige møter mellom PPT og barnehagemyndighet. Det fremgikk videre av intervju at barnehagemyndigheten ikke ble varslet dersom det var fravær fra assistent/støtteressurs som var ansatt i barnehagen. Det var heller ingen rutiner om at dette ble varslet til pedagogen i førskoleteamet selv om det var en etablert praksis at det var sistnevnte som hadde ansvaret for å skrive årsrapporten.

Vurderinger

Kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer i internkontrollen slik at den spesialpedagogiske hjelpen blir gitt i samsvar med vedtaket når det gjelder omfang og kompetansen hos den som gir hjelpen.

Det kom fram av intervjuene at PPT i all hovedsak gjennomførte den spesialpedagogiske hjelpen de skulle i henhold til vedtaket. Det kom også fram av intervju at det var tett dialog med barnehage og førskoleteamet dersom gjennomføringen ikke kunne finne sted på grunn av fravær hos barnet, barnets dagsform og lignende. Det kom imidlertid ikke fram av intervju eller innsendt dokumentasjon at det var rutiner eller en etablert praksis der barnehagene loggførte gjennomførte timer spesialpedagogisk hjelp. Det var heller ikke opplyst at barnehagemyndigheten noen gang hadde etterspurt denne type dokumentasjon. Leder for PPT opplyste i intervju at det ble avholdt et halvårsevalueringsmøte mellom barnehage, PPT og foresatte, men at det ikke var rutiner eller praksis at informasjon om eksempelvis avvik i gjennomføringen på dette møtet ble videreformidlet til barnehagemyndigheten.

Videre i intervjuene ble det påpekt at det i barnehagene tidvis kan være utfordrende å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen ved fravær av assistenten/støtteressursen, eller dersom det er personalmangel i barnehagen.

Det er kommunen som skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp. Kommunen skal derfor ha nødvendige rutiner og prosedyrer i internkontrollen som sikrer at den spesialpedagogiske hjelpen blir gitt i det omfang og av personer med kompetansen som beskrevet i vedtaket. Slik vi forstår kommunens rutine, er det barnehagene som har ansvaret for at det blir ansatt personer med nødvendig kompetanse i henhold til spesialpedagogisk hjelp utøvd av assistent/støtteressurs. Selv om denne oppgaven er delegert, må kommunen følge opp at den spesialpedagogiske hjelpen faktisk blir gitt.

Vi vurderer at kommunens eneste kilde for å kontrollere om barna får den spesialpedagogiske hjelpen i samsvar med vedtaket, er årsrapporten. I årsrapportene vi har fått fremlagt er det kun førskoleteamet som har gjennomført den spesialpedagogiske hjelpen, og i alle tre står det at den spesialpedagogiske hjelpen er gitt i henhold til vedtaket. Vi kan ikke se av innholdet i vedtakene at barnehagemyndigheten bruker denne informasjonen.

Det går ikke frem av innsendt dokumentasjon at kommunen har blitt orientert om gjennomført spesialpedagogisk hjelp eller avvik, verken fra PPT eller barnehagene. Vår vurdering er derfor at kommunen ikke sikrer at barna med vedtak om

spesialpedagogisk hjelp mottar hjelp i det omfanget eller av en person med den kompetansen vedtaket krever.

Vi vurderer derfor at kommunen heller har ikke grunnlag for å kunne vurdere og iverksette nødvendige tiltak som er egnet til å redusere risikoen for at barnehagen ikke gir hjelpen i det omfanget eller kompetansen som vedtaket angir. Kommunen må sette PPT og barnehagene i stand til å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen i det omfanget og kompetansen som vedtaket angir. Videre må kommunen følge opp at PPT og barnehagene faktisk gjør det.

Konklusjon

Harstad kommune sikrer ikke at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket.

7.1.3 Sikrer kommunen at den som gir hjelpen, sender en årlig rapport med et innhold i samsvar med regelverket til foreldrene og kommunen?

Rettslig grunnlag

Den årlige rapporten må gi en tydelig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt samt en vurdering av barnets utvikling jf. barnehageloven § 32 tredje ledd. Den som gir hjelpen, skal hvert år sende rapporten til foreldrene og kommunen.

Kommunen skal sikre at den årlige rapporten oppfyller kravene i regelverket. Kommunen må vurdere risikoen for avvik og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen. Kommunen må følge med på om årsrapporten inneholder det den skal. Hvis kommunen avdekker avvik, må kommunen gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis jf. kommuneloven § 25-1.

Observasjoner

I de tilfellene at gjennomføringen skulle fordeles mellom pedagog i førskoleteamet og assistent/støtteressurs i barnehage, var det ifølge intervju pedagogen som hadde ansvaret for å skrive rapporten, men da i samarbeid med støtteressursen.

I kommunens rutinebeskrivelse står det at det er den som utøver hjelpen som har ansvaret for å utøve hjelpen. Det er satt frist til 30. juni med å sende årsrapport til foreldre og kommunen. Vi har fått fremlagt tre årsrapporter, alle utført av pedagog fra førskoleteamet. Vi har ikke fått fremlagt noen rapporter i saker der assistent/støtteressurs har gjennomført spesialpedagogisk hjelp.

Barnehagemyndigheten opplyser i intervju at hun aldri har måttet purre på

årsrapportene, og at disse etter myndighetens vurdering oppfyller vilkårene i barnehageloven § 32 tredje ledd.

Vurderinger

Vi har mottatt tre årsrapporter som inneholder en beskrivelse av hjelpen barna har mottatt, samt en vurdering av barnets utvikling noe som oppfyller vilkårene i barnehageloven § 32 tredje ledd. Alle årsrapportene er sendt til kommunen, barnehage og foresatte. I de rapportene vi har fått fremlagt står det at hjelpen er gitt i tråd med innholdet i vedtaket.

Kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer i internkontrollen slik at den som gir den spesialpedagogiske hjelpen utarbeider årsrapporter. I rutinebeskrivelsen kommer frem at det skal utarbeides en årlig rapport, at det er den som utøver hjelpen som har ansvaret for å skrive denne, hvor den skal sendes, og at det er fastsatt en frist. Det står imidlertid ikke noe i rutinebeskrivelsen om hvem som har ansvaret for å purre på uteblitt årsrapport, for eksempel leder PPT eller barnehagemyndigheten eller når man eventuelt skal gjøre det.

Selv om barnehagemyndigheten opplyser at en aldri har måttet purre på uteblitt årsrapport, så vurderer vi at kommunen ikke har en rutine for hvordan den skal kontrollere om pedagogen hos PPT, eller den som har ansvaret for gjennomføringen i de aktuelle barnehagene (utøveren eller pedagogisk leder) utarbeider årsrapporter i tråd med barnehageloven. Det foreligger heller ingen dokumentasjon som viser at det føres kontroll med om det kan være avvik mellom vedtak og gjennomføring, og om dette da vil fremgå av rapporten. Det står heller ikke noe i rutinebeskrivelsen om ansvarsforholdet mellom pedagog og assistent dersom hjelpen utøves av begge, eller noe krav om loggføring av utførte timer.

Ut fra ovennevnte er det vår vurdering at kommunen ikke etterspør og skaffer nødvendig informasjon for å kunne avdekke og følge opp risiko for at den årlige rapporten ikke oppfyller kravene i regelverket.

Konklusjon

Harstad kommune sikrer ikke at den som gir hjelpen, sender inn en årlig rapport med et innhold i samsvar med regelverket til foreldrene og kommunen.

8 Våre reaksjoner

8.1 Pålegg om å rette forholdene

Vi har avdekket brudd på regelverket. Vi pålegger dere å rette opp følgende forhold, jf. barnehageloven § 54, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Kommunen skal sikre at PPT utarbeider sakkyndig vurdering før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 31 og 34 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, jf. forvaltningsloven § 11 a, jf. kommuneloven § 25-1.

Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter):

- a) Harstad kommune må sikre at de henviser barnet til PPT uten ugrunnet opphold, i de tilfellene barnehageloven krever det.
- b) Harstad kommune må sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold.
- c) Harstad kommune må sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket.

2. Kommunen skal sikre at de fatter vedtak som oppfyller retten til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 31 og 35, og forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23 og 25, jf. kommuneloven § 25-1.

Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter):

- a) Harstad kommune må sikre at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.
- b) Harstad kommune må sikre at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i de sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering.
- c) Harstad kommune må sikre at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket.

3. Kommunen skal sikre at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket, jf. barnehageloven §§ 31, 32 og 35, jf. kommuneloven § 25-1.

Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter):

- a) Harstad kommune må sikre at de setter i gang den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato, eller fra den datoen vedtaket fastsetter.
- b) Harstad kommune må sikre at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket.

- c) Harstad kommune må sikre at den som gir hjelpen, sender en årlig rapport med et innhold i samsvar med regelverket til foreldrene og kommunen.

8.2 Erklæring og redegjørelse om hvordan pålegg er rettet

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere har rettet. Dere skal erklære at rettingen er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet. Dere bør redegjøre for

- hvilke tiltak dere har satt i verk eller planlegger å sette i verk for å rette regelverksbruddet
- hvordan dere planlegger å følge med på at tiltakene blir iverksatt og regelverket blir fulgt
- hvilke interne frister dere har satt for å sikre fremdrift og gjennomføring

Fristen er **15.10.2024**

9 Dere har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dere kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis dere klager, må dere gjøre det innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til dere, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dere sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med dere, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

I forvaltningsloven § 32 kan dere se hvordan dere skal utforme klagen.

Dere kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Dere er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Harald Johansen

Tilsynsleder og seniorrådgiver

Anita Jonassen

Seniorrådgiver

Oversikt over dokumentasjon vi har mottatt:

- Egenvurdering i RefLex (Gjort av både barnehagemyndighet og leder i PPT)
- Kommunens organisasjonskart
- «Beskrivelse av kvalitetssystemet»
<https://harstad.kommune.no/eknet/docs/pub/DOK00002.pdf>
- Myndighetsoppgaver knyttet til veiledning og tilsyn i barnehage – Harstad kommune <http://dk/EKNet/docs/pub/DOK03652.pdf>
- Kommunens delegeringsreglement
<https://harstad.kommune.no/eknet/docs/pub/DOK02901.pdf>
- 7 vedtak om spesialpedagogisk hjelp der det innvilges spes.ped, og 2 vedtak der det gis avslag på spes.ped.
- Sakkyndige vurderinger knyttet til ovennevnte saker med tilhørende dokumentasjon i hver enkeltsak f.eks årsrapporter
- Dokumentasjon som viser saksbehandlingstid hos PPT og barnehagemyndighet (Tidslinje)
- Dokumentasjon som beskriver hvordan kommunene ivaretar barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp, f.eks veileder, rutiner, maler, skjema og evt. Andre dokumenter kommunen anser relevant for tilsynet
- <https://harstad.kommune.no/eknet/docs/pub/DOK01434.pdf>
- <https://harstad.kommune.no/eknet/docs/pub/DOK02616.pdf>
- <https://harstad.bedreinnsats.no/>
- Eventuelle dokumenter som viser hvordan kommunen fanger opp barn med behov for spesialpedagogisk hjelp
<https://www.harstad.kommune.no/barn-med-saerskilte-behov.556638.no.html>
- Kompetanseplan for kommunale barnehager 2023-2025, de private barnehagene er invitert til å delta i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis.
<https://harstad.kommune.no/eknet/docs/pub/DOK03398.pdf>
- Strategisk plan for oppvekst 2020-2025 med fokus på tidlig innsats og rett hjelp til rett tid:
<https://harstad.kommune.no/eknet/docs/pub/DOK00215.pdf>
- Oversikt over veiledningsmøter som barnehagemyndigheten har gjennomført om spesialpedagogisk hjelp
- Info på Harstad kommune sin hjemmeside vedr. spesialpedagogisk hjelp