



Endelig tilsynsrapport

Tilsyn med kommunens ansvar for spesialpedagogisk
hjelp for barn før opplæringspliktig alder

Rana kommune

17.09.14

Innhold

1. Innledning	3
2. Om tilsynet med Rana kommune	3
2.1 Fylkesmannens tilsynshjemmel	3
2.2 Tema for tilsynet	3
3. Spesialpedagogisk hjelp	3
3.1 Rettslige krav	3-6
3.2 Fylkesmannens undersøkelser	6-8
3.3 Fylkesmannens vurdering	8-10
4. Forsvarlig system	10
4.1 Rettslige krav	10-11
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	11-12
4.3 Fylkesmannens vurdering	12-13
5. Frist for å rette ulovlige forhold	13
5.1 Retten til spesialpedagogisk hjelp	13
5.2 Forsvarlig system	13-14

Vedlegg: Dokumentliste

1. Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 10.03.14 til dags dato gjennomført tilsyn med spesialpedagogisk hjelp og forsvarlig system i Rana kommune.

Den foreløpige tilsynsrapporten var et forhåndsvarsel om enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 16.

Det er Rana kommune som har det overordna ansvaret for at kravene i opplæringsloven etterleves, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Rana kommune er derfor adressat for denne endelige rapporten. I den endelige tilsynsrapporten får Rana kommune en rimelig frist til å rette de ulovlige forholdene, før vi eventuelt vedtar pålegg om retting. Fristen settes til 20. november 2014.

2. Om tilsynet med Rana kommune

2.1. FYLKESMANNENS TILSYNSHJEMMEL

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10A. Tilsyn på området for opplæringsloven er lovligstilsyn, jf. kommuneloven § 60 b.

Tilsyn med kommuner er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. Tilsyn skal være preget av åpenhet, likebehandling, etterprøvbarehet og effektivitet. I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som lovbrudd. Dette gjelder uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne som er brutt.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

2.2. TEMA FOR TILSYNET

Tema for dette tilsynet er om Rana kommune oppfyller plikten til å gi barn spesialpedagogisk hjelp etter reglene i kapittel 5 i opplæringsloven. Som en del av dette skal det kontrolleres om kommunen har etablert og iverksatt et forsvarlig system for å sikre at barn under opplæringspliktig får oppfylt sine rettigheter, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

Opplæringsloven § 13-10 andre ledd er en overordnet regel som pålegger kommunen å ha et forsvarlig system for oppfølging av alle lovkrav. Det overordnede målet med tilsynet er å bidra til at førskolebarn får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven.

Gjennom kontroll med om kommunen følger lovkravene på dette området, skal eventuell lovstridig praksis avdekkes. Gjennom pålegg om endring skal slike forhold rettes opp. Vi presiser at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av Rana kommune som barnehagemyndighet. Rapporten omhandler kun resultatet fra tilsynet som er gjennomført på det valgte temaet.

3. Spesialpedagogisk hjelp

3.1. RETTSLIGE KRAV

Opplæringsloven § 5-7 første ledd

Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbod om foreldrerådgiving. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den pedagogisk-psykologiske tenesta eller av ein annan sakkunnig instans.

Førskolebarn har krav på spesialpedagogisk hjelp uavhengig om barnet går i barnehage eller ikke. Vilkåret er at barnet har et «særlig behov» for spesialpedagogisk hjelp.

Hjelpen skal omfatte foreldrerådgivning, og den skal være gratis. Det er barnets konkrete behov som avgjør om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp etter loven. Dersom barnet har slik rett, kan ikke en kommune komme utenom fritak for foreldrebetaling i barnehagen ved å kalle tiltaket noe annet.

Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp er enkeltvedtak og følger reglene i forvaltningsloven kapittel IV – VI, samt de særskilte saksbehandlingsreglene i opplæringsloven kapittel 5. Retten til individuell opplæringsplan (IOP) etter § 5-5- første ledd gjelder ikke for førskolebarn. Dermed er kravene til utforming av enkeltvedtaket viktig. Det følger av forarbeidene til opplæringsloven Ot.prp. nr. 46 1997-98 s. 169 i merknad til § 5-3 at enkeltvedtaket skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket tilbud barnet skal få. Rettigheter og plikter er knyttet til enkeltvedtaket, og det er enkeltvedtaket som setter rammen for hva slags spesialpedagogisk hjelp barnet har krav på. Dersom kommunen mener at det er nødvendig med en viss innsats fra en assistent i tillegg til pedagogressursen for at barnet skal få sin rett etter opplæringslova oppfylt, må også dette klargjøres i vedtaket. Den sakkyndige vurderingen er en del av utredningen av saken som ligger til grunn for enkeltvedtaket.

Ved første gangs tilmelding til PP-tjenesten må det gjennomføres en tilstrekkelig omfattende sakkyndig vurdering av barnets behov for spesialpedagogisk hjelp. Ved gjentatt tilmelding til PP-tjenesten er det ofte ikke nødvendig med den samme omfattende vurderingen. Blant annet vil tidligere utredningsarbeid, individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter (nå årsrapporter) om spesialpedagogisk hjelp, ha betydning for hvor mye utredningsarbeid som til enhver tid er påkrevd.

Det er kommunen som avgjør hvor mye av den sakkyndige vurderingen som skal tas inn i enkeltvedtaket. Det anbefales at kommunen ved utformingen av enkeltvedtaket ikke gjør hele den sakkyndige vurderingen til en del av enkeltvedtaket, men tar inn de delene av den sakkyndige vurderingen eksplisitt som kommunen mener er viktige for enkeltvedtaket. Dersom det vises til hele den sakkyndige vurderingen, kan dette skape forvirring i forhold til hvilket tilbud barnet har rett til.

Hovedregelen er at enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp bør gjelde for ett barnehageår av gangen. Hvor lang gyldighet et enkeltvedtak har, må vurderes konkret for hvert vedtak. Det vil være mulig å treffe enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp som gjelder for mer enn ett år dersom barnets behov antas å være stabile.

Barnehagen eller helsestasjonen bør når det nærmer seg avslutningen av et barnehageår, vurdere hvilke barn som det må treffes enkeltvedtak for før neste barnehageår. Dette bør gjøres for at tilmeldingen, eventuelt retilmelding, til PP-tjenesten kan skje og for at enkeltvedtaket er ferdig utarbeidet når barnet starter neste barnehageår. Det er viktig at barnehagen eller helsestasjonen utarbeider et godt system for dette.

Opplæringsloven kapittel 5 sier ikke noe eksplisitt om hvor lang tid det kan gå før det treffes enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp. Utgangspunktet er at tilbud skal gis innen rimelig tid. Hva som er rimelig tid, må vurderes konkret i forhold til hva som vil være forsvarlig saksbehandlingstid.

Forvaltningsloven § 11a første ledd

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Kravet om å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold gjelder for kommunen, barnehagen eller helsestasjonen samt PP-tjenesten. Siden det er såpass mange ledd i en sak om spesialpedagogisk hjelp, kan for eksempel ikke PP-tjenesten bruke uforholdsmessig lang tid. Dersom PP-tjenesten som saksforberedende organ ser at de vil ha en uforholdsmessig lang saksbehandlingstid, må de varsle barnehagen eller helsestasjonen om dette slik at kommunen kan melde fra til foreldrene i et foreløpig svar. Foreløpig svar skal si noe om grunnen til at det er lang saksbehandlingstid, og når det kan ventes et enkeltvedtak.

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 vil være for lang saksbehandlingstid.

Fylkesmannen viser til Utdanningsdirektoratets *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialpedagogisk hjelp* fra 2009, som mange av Fylkesmannens lovkommentarer i denne rapporten er hentet fra. Utdanningsdirektoratet har oppdatert denne veilederen og lagt den ut på www.udir.no. Veiledningsmateriellet fra direktoratet skal bidra til å sikre at barn og unge får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven kapittel 5. Veilederen gir en samlet oversikt over bestemmelsene i opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp. Dette innebærer blant annet en oversikt over ansvar og oppgaver for de ulike aktørene.

Opplæringsloven § 5-5

Reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesialpedagogisk hjelp så langt dei passar. For elev som får spesialpedagogisk hjelp, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast. Også avvikande kontraktsvilkår for lærlingar kan fastsetjast i den individuelle opplæringsplanen.

Barnehagen eller helsestasjonen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa barnet har fått, og ei vurdering av utviklinga til barnet. Utviklinga til barnet skal vurderast ut i frå måla som er satt i barnet sin individuelle opplæringsplan. Barnehagen eller helsestasjonen sender oversikta og vurderinga til barnet eller til foreldra til barnet og til kommunen eller fylkeskommunen.

Det er ikke krav om at barnehager skal lage individuell opplæringsplan.

Fra 1. august 2013 falt kravet om to halvårsrapporter bort, og ble erstattet med krav til én årlig rapport om den spesialpedagogiske hjelpen. Etter opplæringsloven § 5-5 andre ledd, har barn som mottar spesialpedagogisk hjelp rett til å få en skriftlig oversikt over hjelpen hun/han har fått, og en vurdering av sin egen utvikling. Denne oversikten og vurderingen skal nå utarbeides én gang i året. Barnehagen skal sende rapporten til foresatte og kommunen. Vurderingen av tiltakene og barnets utvikling må holdes opp mot den sakkyndige vurderingen.

3.2. FYLKESMANNENS UNDERSØKELSER

De fleste barn i førskolealder i Rana kommune går i barnehage, dette bekreftes i intervjuer. Barnehager og helsestasjonen er bevisst sitt ansvar om å fange opp barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp og å tilmelde til PPT. PPT kan bidra før tilmelding for å vurdere om et barn kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Terskelen for å tilmelde barn til PPT er noe ulik for privat og kommunal barnehage, og PPT får flest henvisninger fra de private barnehagene. Helsesøster tilmelder også barn til PPT, og sitter i uttaksnemnd for barnehageplasser sammen med blant annet barnevern og barnehagesjefen. Etter kommunens syn er dette en hensiktsmessig måte å fange opp barn med spesielle behov tidlig. Deltakerne i tilsynet hadde lang erfaring på feltet, og den vanligste rutinen er at styrer gjør en tilmelding av barn til PPT.

Sakkyndig vurdering

Foreldrene skal samtykke til at barnet tilmeldes PPT, og dette bekrefter alle intervju og henvisningsskjema til PPT at det er rutine for å påse. De aller fleste er tydelige på at enhver bekymring rundt barnet blir tatt opp med heimen på et tidlig tidspunkt, og at dialogen med heimen er tett gjennom hele saksbehandlingen. Ellers viser tilsynet at foreldrene mottar forelderådgivning. Ved behov veileder også PPT ansatte i barnehagen.

Et utvalg av mapper for barn med spesialpedagogisk hjelp viser at alle barn som er tilmeldt PPT har fått en sakkyndig vurdering. Kommunen har en mal for sakkyndig vurdering, og i følge malen skal sakkyndig vurdering inneholde en vurdering av retten til spesialpedagogisk hjelp, og fastsette realistiske mål for barnets utvikling og læring. Dersom PPT vurderer at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp kommer de med tilråding om hvilken hjelp som vil gi barnet en forsvarlig utvikling. Tilrådingen beskriver den spesialpedagogiske hjelpens innhold, omfang og organisering. Tilråding om kompetanse og organisering er beskrevet, men er ofte noe uklar. PPTs tilråding vurderes uavhengig av den generelle tilretteleggingen i barnehagene, men det skjer at vurderingen kan være preget av god kjennskap til barnehager.

Sakkyndig vurdering oppgir ofte hvor lang varighet vurderingen har. Imidlertid er kommunens rutine og praksis slik at de fleste barna får én sakkyndig vurdering i førskoletiden. Når det vurderes at barnets utvikling eller manglende måloppnåelse må føre til endring av innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen i forhold til det den sakkyndig vurderingen tilsier, fører dette til at barnehagen endrer mål og tiltak. Det skjer ikke en ny tilmelding til PPT som fører til en ny og oppdatert sakkyndig vurdering.

PPT inkluderer foreldrene i arbeidet med sakkyndig vurdering ved at vurderingen gjennomgås når den er ferdig. PPT er da åpen for å gjøre endringer på bakgrunn av

foreldrenes innspill. Etterpå møter PPT barnehagen og foreldrene cirka en gang i halvåret. Slike møter kan føre til at hjelpen endres.

Saksbehandlingstiden hos PPT har vært ca. 6 måneder den siste tiden på grunn av sykefravær internt hos PPT. Det er i dag venteliste hos PPT. Tilsynet viser at normal saksbehandlingstid hos PPT har vært 3-4 måneder. Det har vært satt inn vikar ved sykefraværet, men det var ikke tilstrekkelig til å få ned saksbehandlingstiden fra 6 måneder. Både kommunenivået og PPT er ellers tilfreds dersom PPT har saksbehandlingstid på 3-4 måneder.

Selv om sakkyndig vurdering gjøres til en del av enkeltvedtaket, håndheves det ikke som et rettighetsdokument i kommunen. Barnehagen får selv styre ressursen som tildeles i vedtaket i stor grad.

Vedtaket

Alle barn med sakkyndig vurdering har fått vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Vedtakene for førskolebarn er standardiserte ved bruk av mal og fattes på våren/sommer. Malen inneholder ikke vurdering av hva som er realistisk målsetting for barnet med den hjelpen som tilbys. Vedtakene viser til sakkyndig vurdering når det gjelder omfang, organisering og innhold, slik at sakkyndig vurdering er en del av vedtaket.

Ofte er sakkyndig vurdering lite konkret i sin tilråding om hvilken kompetanse som er, kan eller bør benyttes ved gjennomføring av hjelpen. Vedtaket sier heller ikke noe om dette, og det er da uklart hvem som har kompetanse til å gjennomføre tilbudet. Videre kan det være vanskelig å forstå omfanget som angis i sakkyndig vurdering i forhold til det som står i vedtaket. Eksempelvis kan sakkyndig vurdering si at barnet har behov for tiltak 5 timer i uken, med oppfølging av voksen hele/halve dagen i barnehagen. Om organisering av tilbudet, sier vedtaket at dette skjer daglig utfra barnets behov.

I vedtaksmalen står det at foreldrene har fått innvilget sin søknad og at det derfor ikke er behov for nærmere opplysninger om klagerett og fremgangsmåte. For øvrig henvises det til forvaltningsloven § 28. Kommunen oppgir at det ikke har vært klager fra foreldre på vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Etter at tilsynet ble åpnet er malen blitt endret slik at vedtaket nå sier at spesialpedagogisk hjelp er gratis. Tidligere var ikke dette oppgitt i vedtaket. Det gis fradrag i foreldrebetalingen fra og med vedtak fattes, og ikke fra det tidspunktet spesialpedagogiske tiltak settes i gang for barnet i barnehagen.

Total saksbehandlingstid fra tilmelding til vedtak fattes, er i gjennomsnitt 11 måneder. Selv om saksbehandlingstiden er over en måned sender ikke kommunen ut et foreløpig svar til foreldrene. Alle vedtak fattes på våren/sommeren før oppstart av nytt barnehageår. Barn tilmeldes PPT hele året og det skjer at sakkyndig vurdering ferdigstilles på et tidligere tidspunkt enn det rutinen tilsier. Likevel fattes kun vedtak på høsten slik at saksbehandlingstid i noen tilfeller kan bli opptil 14 måneder.

Kommunen opplyser at det ikke er økonomiske begrensninger på spesialpedagogisk hjelp. I kommunens vedtak får barnet konsekvent det som PPT har tilrådet.

Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp

Etter at kommunen har fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp på høsten, skjer det ikke en oppfølging overfor barnehagene. Kommunen forventer ingen rapportering, men har tillit til at barnehagene har kompetanse til å gjennomføre spesialpedagogisk hjelp i tråd med loven. Kommunen mottar IOP og halvårsrapporter. Disse leses ikke, men arkiveres.

Det kan hende at styrer tar kontakt med kommunen ved behov for allmennpedagogisk hjelp/ generell styrking av barnehagen, på grunn av at enkeltbarns behov tilsier det. Barnehagen søker på skjema og får skriftlig svar, eller diskuterer ressursbehovet på telefon.

Tilsynet viser at det er svært ulik praksis på hvordan spesialpedagogisk hjelp gjennomføres i de enkelte barnehagene. Privat barnehage gjennomfører hjelpen ut fra sakkyndig vurdering. Kommunal barnehage anser at barnehagen er nærmere til å vurdere hvilket behov barnet har, og bruker den sakkyndige vurderingen mer som veiledning. Når barnehagen bestemmer hvilke tiltak som skal settes inn, tas det hensyn til den generelle tilretteleggingen i barnehagen. Når behovet til barnet endrer seg med tiden, er det ikke rutine for at PPT gjør ny sakkyndig vurdering. Barnehagen vurderer hvilke nye mål barnet skal ha, og hvilke tiltak som skal gjennomføres. Slike avvik fra sakkyndig vurdering kommer ikke frem i vedtaket fra kommunen. Foreldrene kan bli kjent med det gjennom kontakt med barnehagen og barnehagens dokumentasjon som er IOP og halvårsrapporter.

Spesialpedagogisk hjelp kan gis av assistent dersom vedtaket konkret sier det. Kommunens vedtak sier ikke at assistenter kan gjennomføre spesialpedagogisk hjelp, men intervjuer og dokumentasjon bekrefter at det likevel skjer i barnehagene.

Det er ikke en fast rutine for vikarordning dersom den som gir spesialpedagogisk hjelp har fravær. Dette har i følge intervjuer ikke vært et stort problem til nå, fordi det ikke har vært sykefravær som har utløst behov for vikar. De enkelte barnehagene har løst dette ved å bruke grunnbemanningen. Det er ikke blitt satt inn ekstra ressurser for å kompensere dette. Kommunen oppgir imidlertid at barnehagene får midler til å gi spesialpedagogisk hjelp på etterspørsel fra styrer.

IOP/ILP, halvårsrapport

Barnehagene utarbeider individuell opplæringsplan (også kalt IOP/ spesialpedagogisk plan) etter at enkeltvedtak er fattet. På grunn av lang saksbehandlingstid fra tilmelding til vedtak fattes, lages det IOP for noen barn før vedtak er fattet. Dokumentene fremstår som fungerende arbeidsdokumenter for barnehagene.

Kommunen har skriftlig rutine for når barnehagene skal skrive rapport om læringen og utviklingen til barnet. Praksis har vært at barnehagene utarbeider to halvårsrapporter i året, som sier noe om hvordan den spesialpedagogiske hjelpen har vært drevet siste halvår. Vi kan ikke se at det har skjedd ny tilmelding til PPT eller endring av vedtaket når halvårsrapporter har vist betydelig utvikling av barnets særlige behov. Kopi av halvårsrapporter sendes til barnets foresatte, barnehagesjefen og PPT.

3.3. FYLKESMANNENS VURDERING

Med bakgrunn i at Rana kommune har høy dekningsgrad når det gjelder barn i barnehage, er de fleste førskolebarn innenfor et system som skal kunne fange opp barn med spesielle behov. Rutinen med at helsesøster også tilmelder til PPT og deltar i uttaksnemnd, bidrar til å fange opp de yngste som ikke har begynt i barnehage. Både foreldre, styrer i barnehagen og helsesøster tilmelder førskolebarn til PPT. Kommunen bruker et årshjul som angir tidspunkt

for tilmelding og vedtak. Etter vår vurdering hindrer denne rutinen kontinuitet i å fange opp, tilmelde og få vedtak og tiltak på plass gjennom hele året. I noen tilfeller forårsaker dette lang ventetid og barnet er ikke sikret å få det tilbudet det har krav på.

Sakkyndig vurdering

Dokumentasjonen viser at alle barn som er tilmeldt PPT har fått en sakkyndig vurdering. Terskelen for å tilmelde er forskjellig i privat og kommunal barnehage, og vi stiller spørsmål ved om det skyldes at det ikke er etablert en felles forståelse for hva «særlige behov» er etter lovens § 5-7.

Kommunens mal for sakkyndig vurdering inneholder en vurdering av retten til spesialpedagogisk hjelp, og fastsettelse av mål for barnets utvikling og læring. Den sakkyndige vurderingens tilrådning beskriver den spesialpedagogiske hjelpens innhold, omfang og organisering. Etter Fylkesmannens vurdering tilfredsstillende den sakkyndige vurderingen dermed lovens innholds krav. Tilrådingen om kompetanse og organisering er beskrevet noe uklart. Kommunens utfordring er mer at den sakkyndige tilrådingen ikke alltid følges av de som er satt til å bruke den. Dette blir nærmere omtalt under punkt 4 om kommunens forsvarlige system.

Vedtaket

Rana kommunes bruk av mal er ikke fullt ut i tråd med lovens krav til innhold. Vedtakene er Standardiserte, og det kan være tvil om hvilket tilbud barnet faktisk får i flere tilfeller. Vedtakene viser til sakkyndig vurdering når det gjelder innhold, omfang og organisering. Dermed blir sakkyndig vurdering en del av vedtaket. På grunn av manglende konkretisering av rettigheter, blir det ikke klart hvilket tilbud barnet faktisk har rett på. Dette gir barnehagene en viss frihet til egen tolkning, og det kommer frem at det praktiseres forskjellig. Et eksempel er bruk av assistenter til å gi spesialpedagogisk hjelp, selv om det ikke er presisert i vedtaket eller sakkyndig vurdering at det er adgang til dette. Vedtaket inneholder ikke tilstrekkelig med opplysninger om klagerett og fremgangsmåte, i tråd med forvaltningsloven. Det har ikke vært klager fra foreldre om spesialpedagogisk hjelp, og det er ikke så rart når vedtaket sier at slik klagerett ikke er aktuelt.

Vedtakene fattes årlig på våren/sommer. Fylkesmannen ser eksempler på at denne rutinen både fører til lang saksbehandlingstid, og at kommunen ikke følger lovens krav om å fatte vedtak gjennom hele året. Kommunen har opplyst Fylkesmannen om at vedtak nå skal fattes gjennom hele året.

Rundt ett års saksbehandlingstid fra tilmelding til PPT, til vedtak blir fattet, er betydelig lengre enn det som er tillatt etter regelverket. Rettssikkerheten for barna og de foresatte blir svekket når kommunen igangsetter spesialpedagogisk hjelp før vedtak er fattet. De foresatte sikres ikke tilstrekkelig begrunnelse for hjelpen som gis eller klagerett etter forvaltningsloven. Tilsynet viser at foreldrebetaling har blitt refundert fra og med vedtaket ble fattet, men opplysninger om at hjelpen er gratis kom ikke frem i vedtakene som er tilsendt oss. Underveis i tilsynsprosessen har kommunen endret vedtaksmalen slik at den nå viser til at tilbudet om spesialpedagogisk hjelp er gratis.

Et større problem er kommunens praksis med at tiltak om spesialpedagogisk hjelp settes i gang, uten at denne er gratis i påvente av at vedtak skal fattes. På den ene siden mener vi det er bra at barnehagene er tidlig ute og får på plass tiltak for barnet. På den andre siden

blir dette feil, fordi barnehagen da blir sakkyndig instans for en lengre periode, og foreldrene ikke får skriftlig vedtak og hjelpen blir ikke gratis.

Fylkesmannen har fått bekreftet at foreldremedvirkning blir ivaretatt. Foreldre blir tatt med på et tidlig tidspunkt, de samtykker ved tilmelding og dialogen med heimen er tett gjennom hele saksbehandlingen. Det gis også foreldrerådgiving slik som loven krever.

Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen ser at etter kommunen fatter vedtak, skjer det ingen oppfølging hvordan vedtaket gjennomføres i barnehagene fra kommunens side. Kommunen har tillit til at barnehagene har kompetanse til å gjennomføre spesialpedagogisk hjelp i tråd med loven. Kommunen arkiverer tilsendte halvårsrapporter og IOP, men de leses ikke. Fylkesmannen vurderer at en praksis som er basert på tillit er sårbart. En negativ konsekvens vi ser er at systemet tillater svært ulik praksis for hvordan spesialpedagogisk hjelp utøves i den enkelte barnehage. Vi finner altså ikke at kommunen kvalitetssikrer at spesialpedagogisk hjelp gjennomføres i tråd med loven.

Det brukes assistent til gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp, på tross av at vedtaket ikke sier noe om at assistent kan ha denne oppgaven. Dette er ikke i tråd med loven. Fylkesmannen mener at kommunen ikke sikrer at spesialpedagogisk hjelp gjennomføres i tråd med loven når barnehagene står så fritt i organisering og kompetanse.

4. Forsvarlig system

Opplæringsloven § 13-10 andre ledd stiller krav til at kommunen har et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at kravene til spesialpedagogisk hjelp i opplæringsloven kapittel 5. Kravene skal ivaretas gjennom et forsvarlig internkontrollsystem.

4.1. RETTSLIGE KRAV

Opplæringsloven § 13-10 andre ledd

Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd. (...)

Med system menes her systematiske tiltak som skal sikre at kommunens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav som er fastsatt i eller i medhold av opplæringsloven med forskrifter. Systemkravet innebærer et krav til kommunen om aktiv, planmessig og kontinuerlig styring for å sikre at kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrifter til enhver tid blir oppfylt. Dette forutsetter regelmessige rutiner for kommunikasjon og samhandling mellom kommunens administrasjon og underliggende virksomheter (skoler, barnehager, helsestasjon, PPT). **Med rutiner menes opplysninger om hva som skal gjøres, hvem som skal gjøre det, hvordan det skal gjøres og når det skal skje.** Det er en forutsetning at systemet/rutinene kan dokumenteres skriftlig og at det/de er implementert i organisasjonen.

For å oppfylle kravene til et forsvarlig system må kommunen kunne dokumentere:

a. At det foreligger rutiner som sikrer at alle i organisasjonen som har oppgaver knyttet til spesialpedagogisk hjelp har tilstrekkelige kunnskaper om innhold og krav i de bestemmelsene som er relevante for dem.

b. At det foreligger rutiner som sikrer at kommunen får nødvendig informasjon om det som faktisk skjer i barnehagen, på helsestasjonen og andre steder.

c. At det foreligger rutiner for at denne informasjonen blir vurdert i forhold til lovkravene.

d. At det foreligger rutiner for å sette inn nødvendige tiltak dersom det avdekkes at praksis ikke er i samsvar med lovkravene.

e. At en eventuell delegering er gjort på en formelt riktig og forsvarlig måte, og at det er tydelig hvilken myndighet som er delegert.

4.2. FYLKESMANNENS UNDERSØKELSER

Rana kommune har flere skriftlige rutiner som gjelder for barn med behov for spesialpedagogisk hjelp. Det er skriftlige rutiner som gjelder overgangen fra barnehage til skole, barn vi bekymrer oss for, regler for opptak til barnehage, henvisningsskjema til PPT, søknadsskjema for ekstraressurs til barnehagene og det er en egen rutine for helsestasjonene. I tillegg har kommunen en årlig rutine med frister for tilmelding til PPT og frister som kommunen skal overholde når vedtak skal fattes (årshjul). Sistnevnte rutine gjelder for barnehage, helsestasjon, PPT og kommune når det er meldt bekymring for barn med mulig behov for spesialpedagogisk hjelp. Barnet må tilmeldes til PPT innen 3. mars, og PPT skal skrive en sakkyndig vurdering som oversendes kommunen før 20. mars. Deretter fatter kommunen vedtak før nytt barnehageår begynner.

Det er rutine for at barnehagene skriver IOP og halvårsvurderinger som leveres kommunen. Dokumentene lagres på kommunenivå, men leses ikke av noen. Dersom en IOP eller halvårsrapport viser at et barn trenger nye mål og tiltak på grunn av sin utvikling, eller mangel på utvikling fører det ikke til henvisning til PPT slik at den sakkyndige vurderingen kan vurderes og eventuelt endres. PPT mottar IOP og vurderer om hjelpen bør endres i møter med foreldre og barnehage. Videre viser tilsynet at kommunens rutine er at det enkelte barnet får en sakkyndig vurdering i førskoletiden. Det er deretter vanlig at det vurderes om barnet har behov for ny sakkyndig vurdering når barnet skal begynne på skole. Kommunen har god kontakt med barnehagene, og barnehagesjefen har faste treffpunkt med de kommunale barnehagene. Det er ingen faste treffpunkt for kommunenivå og de private barnehagene. Kommunikasjonen mellom nivåene er sporadisk og barnehagene kan ta kontakt dersom de har behov for ressurser eller å diskutere spørsmål. Kommunen informeres om spesialpedagogisk hjelp via IOP'er og halvårsrapporter, men denne kommunikasjonen er enveis ved at barnehagen sender dokumenter til kommunen.

Intervju og dokumentasjon viser at det ikke er en felles rutine eller forståelse for hvordan spesialpedagogisk hjelp skal utøves i barnehagene.

Tilsynet viser at helsestasjonen er bevisst sitt ansvar for å fange opp barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp. De kan være med på prosessen der barn både i og utenfor barnehage tilmeldes til PPT. Det er laget en skriftlig rutine som viser helsestasjonens prosedyrer i slike saker. Nyansatte blir opplært til å følge rutinen.

Kommunen har rutine for å fatte vedtak for alle barn med rett til spesialpedagogisk hjelp kommende barnehageår på våren/sommer, og dette er i en egen mal. Nylig endret kommunen malen slik at det nå også står at den spesialpedagogiske hjelpen er gratis.

Kommunens delegasjonsreglement er under revidering.

4.3. FYLKESMANNENS VURDERINGER

Kommunens årshjul for spesialpedagogisk hjelp er egnet til at kommunens saksbehandling er i tråd med loven. Tilsynet viser at kommunens rutine om spesialpedagogisk hjelp følges til en viss grad. I tillegg åpner den ikke for at vedtak om spesialpedagogisk hjelp kan fattes gjennom hele året. Barnehage og foreldre tilmelder barn til PPT gjennom hele året, mens PPT ikke gjør sakkyndig vurdering i løpet av ca. 3 uker slik som rutinen tilsier. Foresatte samtykker til henvisningen til PPT. Dokumentasjon og intervju viste at alle vedtak ble fattet på våren/sommer. Denne praksisen har kommunen endret etter vårt tilsynsbesøk, og oppgir nå at vedtak fattes fortløpende gjennom hele året. Kommunen følger sin skriftlige mal for vedtak, men denne har en del mangler, fordi den er for generell og det fastlåste tidspunktet for å fatte vedtak sikrer ikke at barna får gratis spesialpedagogisk hjelp gjennom hele året, se punkt 3.2-3.3. Gjennom tilsynet får vi bekreftet at rutinen for barnets overgang fra barnehage til skole følges.

Kommunen har tillit til at barnehagene disponerer ressursene som kommunen gir til spesialpedagogisk hjelp, men tilsynet viser at praksisen her spriker. Vi mener det er positivt at styrerne får stor tillit fra kommunen til å gjennomføre det spesialpedagogiske arbeidet. Dette medfører imidlertid at tiltak som settes i gang ikke alltid er i tråd med sakkyndig vurdering, fordi de enten kommer i forkant av vurderingen, eller at utviklingen til barnet tilsier at tiltakene bør endres. Barnehagene viser stort initiativ og engasjement for arbeidet som barna nyter godt av. Imidlertid åpner den store friheten og et manglende system for at barnehagene kan drive spesialpedagogisk hjelp som ikke er i tråd med loven. Først og fremst gjelder dette for tilfeller der PPTs vurderinger blir vedtatt som en rettighet i kommunens vedtak, men i realiteten er det barnehagen som bestemmer hvilke tiltak som skal settes inn for barnet. I slike tilfeller blir PPT som sakkyndig organ i realiteten satt til side. Kommunen sikrer dermed ikke at tiltakene til barn med behov for spesialpedagogisk hjelp er egnet, og praksisen blir i strid med lovens hensikter.

Helsestasjonens rutine og praksis sikrer at kompetansen er god nok til at ansatte kan fange opp barn med behov for spesialpedagogisk hjelp. Deltakerne i tilsynet bekrefter at de fleste førskolebarn i Rana går i barnehage, og det spesialpedagogiske tilbudet gis som regel her.

En del av et forsvarlig system er å sikre at kompetansen i organisasjonen er god, slik at ansatte kjenner til hvilke regler de er bundet av, og følger disse. Vår oppfatning er at det er bred og god kompetanse i barnehagene og i PPT på det spesialpedagogiske feltet. Imidlertid viser intervju og dokumentasjon at både barnehagenivå, PPT og kommunenivå handler i strid med loven på flere punkt. For eksempel er det totalt altfor lang saksbehandlingstid i enkeltsaker om spesialpedagogisk hjelp. Barna får ikke alltid spesialpedagogisk hjelp i tråd med vedtaket (sakkyndig vurdering), og hjelpen er heller ikke helt gratis. Det er ikke en markert bevissthet om de lovbruddene som tilsynet har avdekket i organisasjonen, og kommunen og barnehager er av den oppfatning at spesialpedagogisk hjelp gis i tråd med loven. Vi kan derfor ikke si at kunnskapen om lovverket i organisasjonen er god nok.

Under punkt 3 er det påpekt brudd på loven som f.eks. for lang saksbehandlingstid, det er ikke mulighet for å få spesialpedagogisk hjelp hele året, og vedtakene er ikke så klare og tydelige at det er mulig å forstå hvilken hjelp barnet skal få. Dette er eksempler på brudd på loven som har vart over tid, og kommunen har ikke satt inn egnede tiltak for å rette opp praksisen. Etter Fylkesmannens vurdering har ikke Rana kommune et forsvarlig system som fanger opp og retter lovbrudd.

5. Frist for å rette ulovlige forhold

Fylkesmannen har under punkt 3 og 4 konstatert lovbrudd. Foreløpig tilsynsrapport var et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16.

I endelig tilsynsrapport får kommunen rimelig frist til å rette det ulovlige forholdet. Dersom forholdet ikke rettes innen rettefristen som er fastsatt, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting.

Etter en vurdering av hvor mange og alvorlige lovbrudd som er avdekket i tilsynet har vi kommet frem til at kommunen får frist til **20. november 2014**. Innen denne fristen må kommunen dokumentere at de varslede påleggene er rettet opp.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

5.1. RETTEN TIL SPESIALPEDAGOGISK HJELP

Rana kommune må se til at førskolebarn får retten til spesialpedagogisk hjelp oppfylt, jf. oppl. § 5-7. Dette innebærer at kommunen må sørge for at

- a) saksbehandlingstiden blir innenfor lovens grense
- b) spesialpedagogisk hjelp er gratis
- c) enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp er så tydelige og klare at det ikke er tvil om hvilket tilbud barnet får
- d) det etableres rutine for gjentatt tilmelding til PPT ved behov.

5.2. FORSVARLIG SYSTEM

Rana kommune må ha et forsvarlig system som sikrer at barn under opplæringspliktig alder får ivaretatt sin rett til spesialpedagogisk hjelp, jf. oppl. § 13-10 andre ledd. Dette innebærer at kommunen må sørge for at:

- a) det etableres rutiner som sikrer at kommunen får nødvendig informasjon om det som faktisk skjer i barnehagen og på helsestasjonen knyttet til spesialpedagogisk hjelp
- b) det etableres rutiner for at denne informasjonen blir vurdert i forhold til lovkravene
- c) det er rutiner som sikrer at alle i organisasjonen som har oppgaver knyttet til spesialpedagogisk hjelp har tilstrekkelige kunnskaper om innhold og krav i de bestemmelsene som er relevante for dem

d) det etableres rutiner for å sette inn nødvendige tiltak dersom det avdekkes at praksis ikke er i samsvar med lovkravene

Med hilsen fra tilsynsteamet

Mina Luhr
Tilsynsleder

Grete Gansmoe
Tilsynsmedarbeider

Arne S. Larsen
Tilsynsmedarbeider

Vedlegg: Dokumentliste

Dokumenter fra Rana kommune:

Innsendt dokumentasjon fra kommunen:

Organisasjonskart for kommunen

Delegasjonsreglementet for Rana kommune

Årsmelding – Rana kommune

Årsrapport PPT

Planer/rutinebeskrivelse for å sikre spesialpedagogisk hjelp. Rutiner for vurdering og resultatoppfølging

Planer på en enkelt barnehage for arbeid med å sikre spesialpedagogiskhjelp

Vedtak om spesialpedagogiskhjelp, med vedlegg

Retningslinjer for overføring av førskolebarn til skolen

Regler for opptak av barn til kommunale barnehageplasser i Rana

Prosedyre for helsesøstertjenesten

Referat fra intervjuer med

Barnehagesjefen

Styrer i Kirkebakken barnehage

Spesialpedagog i Kirkebakken barnehage

Styrer i Selfors barnehage

Spesialpedagog i Selfors barnehage

Stedfortreder for leder PPT-Rana

Rutiner for helsesøstertjenesten

Tilbakemelding fra kommunen til foreløpig rapport per e-mailer