

Kommunens ansvar for spesialpedagogisk hjelp og internkontroll

- Funn fra tilsyn

Martin Svartnes

Katrin Sørlandsengen

Barnehage- og utdanningsavdelingen



Statsforvalteren i Oslo og Viken

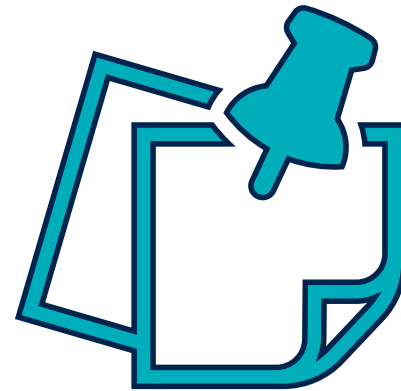




Tema for tilsynet

Kommunens ansvar for spesialpedagogisk hjelp og internkontroll.

Vi har kontrollert om kommunen sikrer at retten til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt.





Spesialpedagogisk hjelp og internkontroll

- Vi har i 2023 og 2024 gjennomført tre tilsyn med dette temaet.
- Vi har fått informasjon fra:
 - Kommunedirektør
 - Kommunalsjef
 - Barnehagemyndighet
 - PPT
 - Styrere og pedagogiske ledere fra utvalgte barnehager
 - Utvalg av foreldre til barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp



Hvorfor presenterer vi funn fra tilsyn?

- Kunnskap om hvilken praksis som skal til for å følge regelverket
- Regelverksbrudd som er avdekket

Tenk igjennom:

- Hvordan er status hos dere på dette området?
- Bør dere endre rutiner og/eller praksis?



Regelverk i tilsynet

- Barnehageloven
- Forvaltningsloven
- Kommuneloven



Barnehageloven

- Rett til spesialpedagogisk hjelp
- Individuell rett
- Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen
- Kommunens økonomi er et utenforliggende hensyn



Forvaltningsloven

- Enkeltvedtak, jf. § 2
- Saksbehandlingstid og foreløpig svar, jf. § 11 a
- Utredningsplikt, jf. § 17
- Skriftlighet, jf. § 23
- Begrunnelse, jf. §§ 24 og 25



§ 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll



Krav til internkontroll

Loven angir hva som kreves som et **minimum**.

Hovedtrekkene i internkontrollen:

- angir **hva** kontrollen skal gjelde og **hvem** som har ansvaret,
- krav til kontrollens **innhold, utforming, oppfølging og dokumentasjonskrav**,
- krav om **evaluering og forbedring**.



Særlig om «systematisk»:

Arbeidet må ikke være hendelsesbasert eller tilfeldig.

Typiske elementer i et systematisk arbeid:

- Målsetninger og klarhet i ønsket resultat,
- Planer for arbeidet,
- Verktøy og metoder,
- Rutiner og prosedyrer,
- Tiltak og innsats.
- Kunnskap om praksis,
- Årshjul

Internkontrollen skal tilpasses:

Hvilke områder skal prioriteres?

En risikovurdering bør ligge til grunn. Risiko er produktet av sannsynlighet og konsekvensen av en hendelse.

Internkontrollen bør speile de risikoene som finnes i virksomheten – kommunen må ha tilstrekkelig kunnskap om de uønskede hendelsene som kan inntreffe.

Tiltak og
kontroller
som reduserer
risiko





Utarbeide sakkyndige vurderinger

- Sikrer kommunen at de henviser barnet til PPT uten ugrunnet opphold i de tilfellene barnehageloven krever det?
- Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold?
- Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket?



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

Kommunen må henvide 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.



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

- Rutiner eller tiltak innenfor det ordinære barnehagetilbudet.
- Rask henvisning for barn med åpenbart behov for spesialpedagogisk hjelp.
- Direkte henvisning hvis foreldrene ønsker det.
- Rutinene må være kjent.
- Fange opp og vurdere risikoen for avvik.



Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold?

PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger for nye barn, og barn som allerede har spesialpedagogisk hjelp. PPT må utarbeide de sakkyndige vurderingene uten ugrunnet opphold. 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 tidsnok 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. Kommunen må følge opp at PPT oppfyller kravet. Hvis kommunen avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.



Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold?

- Kommunen skaffer seg informasjon om PPT sitt arbeid.
- Risikovurdering har ligget til grunn for tiltak.
- Omorganisering har bidratt til effektivisering.
- Lang tid mellom henvisning og sakkyndig vurdering.
- Fange opp avvik.
- Vurdere risiko for avvik.



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

Barnehageloven stiller minimumskrav til innholdet i en sakkyndig vurdering. 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 tilrådingen ivaretar barnets behov og barnets beste.

Kommunen skal sikre at alle de sakkyndige vurderingene inneholder nødvendig informasjon. Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen. 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.



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

- Rutiner som er egnet og kjent.
- Kommunen skaffer seg informasjon om PPT sitt arbeid
- Vurdering av om bruk av assistent er nødvendig og forsvarlig.
- Internkontrollen må sikre:
 - Oppdage avvik
 - Følge opp avvik
 - Nødvendige tiltak



Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp

- Sikrer kommunen at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?
- Sikrer kommunen at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering?
- Sikrer kommunen at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket?



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

Kommunen er ansvarlig for at saken er tilstrekkelig opplyst. 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. 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.



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

- Ikke rutiner som sikrer ytterligere opplysning av saken ved behov.
- Manglende oppdatering av rutiner.
- De som har ansvaret må settes i stand til å vurdere behovet for ytterligere informasjonsinnhenting.
- Vurdere behovet for jevnlig kontroll.
- Manglende risikovurderinger og vurdering/gjennomføring av tiltak.



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

Kommunen er ansvarlige 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. 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. 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.



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

- Kan være unødvendig tid imellom sakkyndig vurdering og frem til vedtak er fattet.
- Praksis indikerer at rutinene ikke sikrer at det fattes vedtak uten ugrunnet opphold i alle saker der PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering.
- Uklare rutiner.
- Ikke sannsynliggjort at kommunen vurderer risikoen for avvik og behovet for etterfølgende kontroll.



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

Barnehageloven stiller minimumskrav til innholdet i et vedtak. 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.

Kommunen skal sikre at vedtaket oppfyller kravene i regelverket. 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.



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

- Vedtakene oppfyller minimumskravene til innhold.
- Barnets beste er ivaretatt
- Ikke sannsynliggjort at kommunen, gjennom internkontrollen, sikrer at vedtakene inneholder det de skal.



Gjennomføring av den spesialpedagogiske hjelpen

- Sikrer kommunen at de setter i gang den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato, eller fra den datoen vedtaket fastsetter?
- Sikrer kommunen at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket?
- Sikrer kommunen at den som gir hjelpen, sender en årlig rapport med et innhold i samsvar med regelverket til foreldrene og kommunen?



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

Vedtaket bestemmer når kommunen skal sette i gang den spesialpedagogiske hjelpen. 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. Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen. Kommunen må følge opp at kravet blir oppfylt i praksis. Hvis dere avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.



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

- Vedtakene blir i hovedsak satt i gang fra det tidspunktet som er fastsatt i vedtaket.
- Ofte styrere som i praksis får ansvaret for å sørge for at vedtaket blir igangsatt fra det tidspunktet vedtaket fastsetter.
- Manglende oppfølging av at hjelpen blir satt i gang til rett tid.
- Det overordnede ansvaret ligger hos kommunen som barnehagemyndighet.



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

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

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. Hvis dere avdekker avvik, må kommunen gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.



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

- Rutiner og retningslinjer knyttet til gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen.
- Usikkerhet knyttet til barnehagenes mulighet for å melde avvik til kommunen.
- Manglende risikovurdering av om hjelpen er i samsvar med vedtaket.
- Manglende vurdering/gjennomføring av tiltak for å sikre at hjelpen er i samsvar med vedtaket.



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

Den årlige rapporten må gi en tydelig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt samt en vurdering av barnets utvikling. 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.



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

- Årsrapportene inneholder en beskrivelse av hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling.
- Enkelte rapporter er ikke signert av foreldrene og/eller barnehagen.
- Rutiner for utarbeidelse og kontroll av årsrapporter.
- Rutinene er ikke kjent.
- Ikke sannsynliggjort at kommunen etterspør og skaffer seg nødvendig informasjon om årsrapportene.



Nyttige lenker



- <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/veileder-internkontroll-for-barnehage-og-opplaringssektoren/>

Send spørsmål til:
sfovpost@statsforvalteren.no



Statsforvalteren i Oslo og Viken

