

# TILSYNSRAPPORT

## **Rett til spesialpedagogisk hjelp**

Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Gjennomføring av spesialpedagogisk  
hjelp

Sør-Varanger kommune

## Sammendrag

Vi fører tilsyn med Sør-Varanger kommune som barnehagemyndighet, jf. forskrift om overgangsregler til barnehageloven – tilsyn, veiledning, reaksjoner mv. § 5 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

Temaet for tilsynet er retten til spesialpedagogisk hjelp. Under dette tilsynet kontrollerer vi kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp og gjennomføringen av retten til spesialpedagogisk hjelp.

Spesialpedagogisk hjelp skal gi barnet tidlig hjelp og støtte. Formålet med hjelpen er at den skal bidra til barnets utvikling og læring, og må sees i sammenheng med formålet for barnehagens innhold og oppgaver. Hjelpen skal bidra til at barnet blir bedre rustet til å starte på skolen, og at barnet får nødvendig hjelp slik at barnets vansker blir avhjulpet på et tidlig tidspunkt.

Det har vært avholdt formøte med kommunen 10.02.2021 og åpningsmøte 03.03.2021, begge på Teams.

Konklusjoner er framkommet på bakgrunn av intervjuer med representanter for barnehageeier og barnehagemyndighet i Sør-Varanger kommune (kommunalsjef og barnehagefaglig rådgiver), to styrere, to utøvere av spesialpedagogisk hjelp, foreldre til 2 barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, i tillegg til innsendte skriftlige dokumenter.

Rapporten omhandler lovbrudd som gjelder for tilsynets tema og som er avdekket under tilsynet. Rapporten gir derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av kommunen som barnehagemyndighet.

Tilsynet har avdekket brudd på regelverket i barnekonvensjonen, barnehageloven og forvaltningsloven. Vi har blant annet funnet at kommunen ikke tar stilling til kva som er barns beste i vedtakene, og at vedtakene ikke er klare og tydelig nok.

Vi har mottatt skriftlige tilbakemelding fra Sør-Varanger kommune den 22.04.2021.

Kommunen har ingen anmerkninger til foreløpig rapport. Kommunen skriver at den er i gang med å revidere rutinene for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og gjennomføringen av denne. Kommunen opplyser at den vil sende oss de oppdaterte rutinene når disse er ferdigbehandlet.

Vi fatter nå et vedtak med pålegg om retting. Kommunen har fått rettefrist til: **25. juni 2021.**

## **Innholdsfortegnelse**

	Rett til spesialpedagogisk hjelp .....	1
1	Innledning.....	4
1.1	Kort om kommunen.....	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet .....	4
2	Vedtak om spesialpedagogisk hjelp.....	5
2.1	Rettslige krav .....	5
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner.....	5
3	Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp .....	15
3.1	Rettslige krav .....	15
3.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner.....	16
4	Våre reaksjoner .....	19
4.1	Pålegg om retting.....	19
5	Dere har rett til å klage.....	19

# 1 Innledning

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

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/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

## 1.1 Kort om kommunen

Sør-Varanger kommune har 10 kommunale barnehager, og to private barnehager. Det er totalt 424 barn i barnehagene der 13 barn mottar spesialpedagogisk hjelp og 3 barn med nedsatt funksjonsevne har vedtak om individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Alle barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp har plass i barnehage.

Kommuneadministrasjonen har ansatte med barnehagelærerutdanning som er med på å utøve myndighetsoppgavene etter barnehageloven (BASIL). Ifølge kommunens delegasjonsreglement er det enhetsleder for barnehage som har fått delegert myndighet til å treffe vedtak om spesialpedagogisk hjelp for alle barn under opplæringspliktig alder i kommunen. Vi ser utfra innsendte vedtak at det også i praksis er enhetsleder alene som treffer vedtakene, uten medsignatur fra kommunalsjef eller rådmann/-kommunaldirektør.

## 1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Sør-Varanger kommune i brev av 27.01.2021. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet. Vi har gjennomført formøte 17.02.2021 og åpningsmøte 03.03.2021. Vi har utført til sammen 8 intervju med kommuneadministrasjon (eier og myndighet), to styrere og to utøvere av spesialpedagogisk hjelp, samt to foreldre til barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Temaet for tilsynet er rett til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder. Vi har kontrollert følgende undertema:

- At kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 35
- At kommunen sørger for at den spesialpedagogiske hjelpen blir gjennomført i henhold til vedtaket jf. barnehageloven § 31 4. ledd

Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere at kommunen oppfyller kravene i regelverket når det gjelder barn under opplæringspliktig alder sin rett til spesialpedagogisk hjelp. Vi har mottatt seks vedtak om spesialpedagogisk hjelp for barnehageåret 2020-2021.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

## **2 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp**

### **2.1 Rettslige krav**

Kommunen har ansvaret for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp, uavhengig om kommunen innvilger spesialpedagogisk hjelp eller ikke, jf. barnehageloven § 35 første ledd.

Vedtaket skal inneholde hva hjelpen skal gå ut på, hvor lenge hjelpen skal vare, hvilket timeomfang hjelpen skal ha, hvordan hjelpen skal organiseres, hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha og tilbud om foreldrerådgivning, jf. barnehageloven § 35 andre ledd.

### **2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner**

#### **2.2.1 Kan foreldrene melde behov om spesialpedagogisk hjelp for barnet når som helst gjennom året?**

*Formålet med spesialpedagogisk hjelp er at barn skal få hjelp og støtte så tidlig som mulig, jf. barnehageloven § 31 andre ledd. Dette betyr at foreldre har rett til å melde behov for spesialpedagogisk hjelp når som helst, jf. barnehageloven § 31 første ledd. Kommunen kan ikke vente med å henvise barn til Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) eller ha faste perioder i året for henvisning.*

#### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen ja på spørsmålet. Vi ser at både foreldre og barnehage har undertegnet på henvisningene til PPT. Det ble også bekreftet i intervju at både barnehage og foreldre oppfatter at man kan sende inn ny henvisning ved endring i behov hos barnet. Det bekreftes i intervju at foreldre og barnehage oppfatter at man kan melde behov når som helst i løpet av året.

#### Vår vurdering:

Vi ser på henvisningene at barnehage og foreldre sender disse inn på ulike tidspunkt på året. Det er sammenfallende oppfatning fra kommunen, barnehage og foreldre at man kan melde behov når som helst gjennom året.

Vi vurderer at kravet er oppfylt.

## **2.2.2 Innhentes det samtykke fra foreldrene før PPT utarbeider sakkyndig vurdering?**

*Før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre, jf. barnehageloven § 32 første ledd.*

### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at det innhentes samtykke fra foreldre før PPT utarbeider sin sakkyndige vurdering. I intervju opplyser kommunen at det skal foreligge henvisning i forkant av sakkyndig vurdering. Vi ser at foreldre har undertegnet for samtykke før sakkyndig vurdering på henvisningsskjemaet til PPT. Det bekreftes i intervju at foreldre gir skriftlig samtykke før henvisningen blir sendt til PPT.

### Vår vurdering:

På kommunens hjemmeside er det en lenke til skjemaet «Henvisning til PPT» som er utarbeidet både for skole og barnehage. I dette skjemaet fremgår det av veiledningen at foresatte må gi skriftlig samtykke ved henvisning til PPT, og det står videre at begge foreldrene må undertegne dersom de har felles foreldreansvar. Barnehage og foreldre opplyser at de bruker dette skjemaet når de sendte saker til PPT. Kommunen opplyser at de ved behandling av vedtaket forsikrer seg om at det foreligger undertegnet henvisning i saken.

Vi vurderer at kravet er oppfylt.

## **2.2.3 Får foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp?**

*Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det treffes vedtak, jf. barnehageloven § 32 første ledd andre setning.*

### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen ja på spørsmålet, og skriver videre at barnehagen og foreldrene samarbeider om dette. Vi ser at sakkyndig vurdering er sendt til foreldrene, men det står ikke noe i den om at foreldrene kan uttale seg om innholdet i den før den videresendes til kommunen. Kommunen tar ikke kontakt med foreldrene for å høre om de er enige i PPT sin vurdering.

### Vår vurdering:

Kommunen kan med fordel vurdere om det burde stå tydelig i den sakkyndige vurderingen at foreldrene kan kommentere innholdet i denne før det blir truffet vedtak. Dette gjelder særlig dersom det ikke sendes ut noe forhåndsvarsel om vedtak, jf. forvaltningsloven § 16 første ledd. Vi ser i de sakkyndige vurderingene at PPT har vært i kontakt og dialog med foreldrene i forbindelse med utarbeidelsen av sakkyndig vurdering. I tillegg opplyser foreldrene i intervju at de har vært enige i innholdet i den sakkyndige vurderingen. De sier også at dersom de ikke hadde vært enige, så hadde de enten alene eller i samarbeid med barnehagen kommentert denne.

Vi vurderer at kravet er oppfylt.

## **2.2.4 Innhenter kommunen samtykke fra foreldre før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?**

*Foreldre må samtykke til at det fattes vedtak, jf. barnehageloven § 32 første ledd. Foreldrene kan samtykke til sakkyndig vurdering og vedtak om spesialpedagogisk hjelp samtidig, men dersom de bare har bedt om en sakkyndig vurdering, må det innhentes særskilt samtykke før det fattes vedtak.*

### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen ja på spørsmålet. Vi har ikke fått fremlagt noen dokumenter i saken som viser at det innhentes samtykke før vedtak. Det eneste skjemaet foreldrene undertegner på, er samtykke før sakkyndig vurdering, se pkt 2.2.2. Foreldrene bekrefter i intervju at de ga samtykke i forbindelse med spesialpedagogisk hjelp, men uttrykker usikkerhet om samtykket omhandlet sakkyndig vurdering og/eller samtykke til vedtak. Kommunen bekrefter i intervju at den ikke innhenter ytterligere samtykke enn det som framgår av henvisningen til PPT.

### Vår vurdering:

I veilederen til RefLex står det at det er tilstrekkelig med muntlig samtykke, i tillegg til at begge foreldrene må samtykke til vedtak ved delt foreldreansvar. Teksten i henvisningsskjemaet sier klart og tydelig at samtykket kun gjelder for sakkyndig vurdering. Gode grunner taler for at man ikke kan innhente samtykke til begge deler på dette stadiet i saksbehandlingen, da foreldrene kan være uenig i den sakkyndige vurderingen og dermed ikke ønske vedtak. Det fremgår heller ikke av teksten i vedtakene at det er innhentet skriftlig eller muntlig samtykke før vedtak. Kommunen er også klar i intervjuet på at man oppfatter samtykket i henvisningen til både å omfatte samtykke til sakkyndig vurdering og til vedtak.

Vi vurderer at kravet ikke er oppfylt.

## **2.2.5 Sørger kommunen for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?**

*Saken må være tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak, jf. forvaltningsloven § 17. Før kommunen kan fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp, må det foreligge en sakkyndig vurdering, jf. barnehageloven § 34 første ledd. Den sakkyndige vurderingen skal inngå i kommunens grunnlag for å behandle saken. Dersom utredningen eller anbefalingen i den sakkyndige vurderingen er mangelfull, eller kommunen mangler andre opplysninger i saken, må man be PPT eller andre om supplerende opplysninger før en fatter vedtak. Den sakkyndige vurderingen må være så klar og tydelig at det fremgår hvilken hjelp barnet trenger. Kommunen kan ikke fatte vedtak dersom den sakkyndige vurderingen er mangelfull.*

### Våre observasjoner:

I intervju opplyser enhetsleder at hun har den dokumentasjon hun føler hun trenger for å kunne fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I alle sakene vi har fått tilsendt foreligger det sakkyndig vurdering. Enhetsleder opplyser at hun opplever at de sakkyndige vurderingene er blitt bedre når PPT bruker malene som UDIR har utarbeidet. I tillegg til sakkyndig vurdering krever kommunen at det også skal foreligge henvisning og

pedagogisk rapport før den fatter vedtak. Vi ser at PPT i den sakkyndige vurderingen alltid viser til hva denne vurderingen er basert på. I intervju opplyser kommunen at den har tilgang på all dokumentasjon i sitt elektroniske saksbehandlingssystem.

Dette gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke, eller om barnehagen er kommunal eller privat.

#### Våre vurderinger:

Lovkravet om at det skal foreligge sakkyndige vurdering er oppfylt i alle vedtakene. Alle vedtakene er truffet innenfor perioden i de sakkyndige vurderingene. De sakkyndige vurderingene gjelder i all hovedsak for en periode på ett til to barnehageår. Det ligger i opplysningsplikten at kommunen må vurdere om PPT har foretatt en god nok vurdering knyttet til lovkravene i barnehageloven § 34 a-e. Mener kommunen at PPT ikke har gjort dette, må kommunen be PPT klargjøre dette.

Ved vår gjennomgang av de sakkyndige vurderingene som tilhører de seks vedtakene vi har lagt til grunn for våre vurderinger, oppfyller disse i all hovedsak minstevilkårene i § 34 a – e. De sakkyndige vurderingene gir detaljerte opplysninger om barnet, og det er tydelig satt opp i egne avsnitt hvilken informasjon som er gitt av barnehage, fra foreldre og i noen er det et eget avsnitt om informasjon direkte fra barnet.

I alle de sakkyndige vurderinger opplyses det om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet (bokstav a). Vilkårene i bokstav d og e knyttet til type hjelp og organisering (d), omfang og kompetanse (e) er etter vår vurdering også oppfylt i alle de fremlagte sakkyndige vurderingene.

Når det gjelder beskrivelse av realistiske mål for barnets utvikling og læring (b) er dette i noen tilfeller veldig kort og generelt utformet. Ett eksempel: «Samlet vil spesifikt spesialpedagogisk hjelp gi X økte forutsetninger for å kunne delta sammen med andre og øke sine ferdigheter på alle områder». Vi ser at det i enkelte tilfeller kan det være vanskelig å være konkret med tanke på realistiske mål, særlig for små barn og der de fortsatt er under kartlegging og utredning. Vi finner imidlertid at dette er en gjentakende mangel i de fremlagte sakkyndige vurderingene.

Vurderingene har lite eller ingen vurdering av om barnets hjelp kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet (bokstav c). Innenfor dette punktet gis det varierende beskrivelse av det ordinære barnehagetilbudet. I to tilfeller gis det ingen beskrivelse annet enn navnet på barnehagen.

For barn som går i barnehage skal det i vurderingen tas standpunkt til om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet. PPT skal utrede og ta standpunkt til om barnets barnehage har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnet. Det er barnets omgivelser i barnehagen og det pedagogiske tilbudet barnet mottar der som skal vurderes. Momenter som kan være relevante i denne vurderingen er kompetansen hos de ansatte, andelen barnehagelærere, voksentetthet og sykefravær.

Vi vurderer at kravet ikke er oppfylt.



## **2.2.6 Fatter kommunen vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering?**

*Kommunen har ansvar for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp, uavhengig om kommunen innvilger spesialpedagogisk hjelp eller ikke, jf. barnehageloven § 35 første ledd. Dersom et vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, må kommunen begrunne hvorfor den ikke følger anbefalingen, jf. barnehageloven § 35 første ledd. Begrunnelsen må vise hvordan barnet likevel vil få nødvendig hjelp slik at barnets vansker og utfordringer blir avhjulpet.*

### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen ja på spørsmålet om det også fattes vedtak hvis PPT ikke anbefaler spesialpedagogisk hjelp. Videre skriver kommunen at det er sjelden dette er aktuelt. I de sakene vi har fått fremlagt er det fattet vedtak i tråd med PPT sin sakkyndige vurdering. Disse har alle anbefalt spesialpedagogisk hjelp. I intervju opplyser både kommune og barnehager at det ikke har vært tilfeller der PPT ikke har anbefalt spesialpedagogisk hjelp. Vi har ikke fått fremlagt noen rutinebeskrivelse som sier noe om hva kommunen skal gjøre i et slikt tilfelle.

### Våre vurderinger:

Vi har ikke mottatt noen informasjon eller dokumentasjon som viser at kommunen har fattet vedtak som ikke samsvarer med sakkyndig vurdering, og vi kan derfor ikke besvare om regelverket er oppfylt.

## **2.2.7 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hva hjelpen skal gå ut på?**

*Det skal framkomme tydelig i vedtaket hva den spesialpedagogiske hjelpen skal inneholde, jf. barnehageloven § 35 bokstav a. Foreldrene skal utfra vedtaket forstå hvilken hjelp barnet skal få. Hvis det går klart fram av den sakkyndige vurderingen hva som er anbefalt, kan vedtaket vise til denne vurderingen.*

### Våre observasjoner:

I egenvurderingen skriver kommunen at de informerer om hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på. I intervjuene uttrykker også barnehagene og foreldrene at vedtakene var tydelige på hva den spesialpedagogiske hjelpen skulle gå ut på.

Kommunen bruker samme mal for alle vedtakene. Under «Innhold», gir kommunen i de fleste vedtakene en generell beskrivelse av hva hjelpen skal gå ut på. Eksempel: «Legge forholdene til rette for å styrke X sin sosiale og språklige kompetanse. Den spesialpedagogiske hjelpen skal gi støtte og veiledning i aktiviteter, overgangssituasjoner og i samhandling med barn og voksne». I alle vedtakene viser man til den sakkyndige vurderingen, men den sakkyndige vurderingen legges ikke ved vedtaket.

### Våre vurderinger:

I alle vedtakene viser man til sakkyndig vurdering og tiltakene i denne. Vi ser at de sakkyndige vurderingene i all hovedsak er klare og tydelige i sin beskrivelse av hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på. Selv om kommunen viser til sakkyndig

vurdering i vedtakene, følger ikke sakkyndig vurdering med vedtakene. Selv om foreldre har mottatt sakkyndig vurdering før vedtaket blir fattet, bør kommunen legge ved sakkyndig vurdering slik at det er lett for foreldre å kunne sette seg inn i hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på.

Vi vurderer at regelverket ikke er oppfylt.

### **2.2.8 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare?**

*Det skal komme tydelig fram i vedtaket om hvor lenge den spesialpedagogiske hjelpen skal vare, jf. barnehageloven § 35 bokstav b. Vedtakets varighet skal fremgå direkte av vedtaket.*

#### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen ja på spørsmålet om at vedtaket inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare.

I alle vedtakene vi har mottatt står det hvor lenge hjelpen skal vare, eksempel 01.08.20-30.06.21.

#### Våre vurderinger:

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp må inneholde informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare. I henvisningen og i sakkyndig vurdering ser vi at det brukes begreper som barnehageåret eller hel måned. Vedtakene viser eksakt tidsperiode. Dette vurderer vi å være en fordel både med tanke på at det ikke er alle foresatte som vet når et barnehageår begynner og slutter. I noen av vedtakene står det at det er gitt muntlig tilsagn før skriftlig saksbehandling, og vi vurderer det som positivt at kommunen gjør dette i vedtaket. Vi har ikke fått fremlagt vedtak der virkeperioden er satt lenger enn en periode på 12 måneder, eller vedtak går utover perioden PPT anbefaler.

Vi vurderer at kravet i regelverket er oppfylt.

### **2.2.9 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvilket timeomfang hjelpen skal ha?**

*Det skal komme tydelig fram i vedtaket om hvilket timeomfang den spesialpedagogiske hjelpen skal ha, jf. barnehageloven § 35 bokstav c. Omfanget av tilbudet bør være fastsatt i antall timer per år eller uke. I vedtaket bør det fremgå hvor stor andel av disse timene barnet har rett til direkte hjelp.*

#### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at vedtakene inneholder informasjon om timeomfang. I alle vedtakene har kommunen brukt malen «Omfang. x timer pr uke. Tilsvarende x årstimer (X x 48 uker = X)» I tillegg står det at kommunen følger tilrådingen fra PPT.

### Våre vurderinger:

Det er veldig bra at det står både uketimer, årstimer og ikke minst utregningen i vedtaket. I ett vedtak står det hvordan timene skal gis hver dag. Det fremgår ikke i noen av vedtakene om timene skal brukes til direkte hjelp til barnet. Det kan oppstå usikkerhet om hvor mye av tiden som skal brukes til direkte hjelp, planlegging og evaluering, veiledning og forelderådgivning. I intervjuene kommer det fram at informantene har ulik oppfatning av hva timene skal brukes til.

Det kommer fram i Prop. 103 L(2015 – 2016, s. 70) at det i vedtaket bør fremgå hvor stor andel av disse timene barnet har rett til direkte hjelp. For foreldre er det av stor betydning å få vite omfanget av tilbudet barnet deres skal få.

Vi vurderer at regelverket ikke er oppfylt.

## **2.2.10 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres?**

*Det skal komme tydelig fram i vedtaket om hvordan den spesialpedagogiske hjelpen skal organiseres, jf. barnehageloven § 35 bokstav d. Dette innebærer at det skal fremgå hvor og hvordan hjelpen skal gis.*

### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at vedtaket inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres. I kommunens mal for vedtak er det et eget punkt som omhandler organisering. I alle vedtakene vi har undersøkt står det «*Se sakkyndig vurdering*». Sakkyndig vurdering blir ikke lagt ved vedtakene. I flertallet av vedtakene står det noe om organiseringen under punktet «*Innhold*», eksempel: *En til en i barnehagen, i små grupper*»

### Våre vurderinger:

Det skal komme tydelig fram i vedtaket hvordan hjelpen skal gis og hvor hjelpen skal gis. I vedtakene vi har undersøkt viser man til sakkyndig vurdering, men denne blir ikke lagt ved vedtaket. Det kan med fordel tydeliggjøres i vedtaket at det som gjelder hvilken hjelp barnet skal ha kommer inn under «*Innhold*», og det som gjelder organiseringen under «*Organisering*».

Vi vurderer at kravet i regelverket er oppfylt.

## **2.2.11 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha?**

*Det skal komme tydelig fram i vedtaket hvilken kompetanse den som gir den spesialpedagogiske hjelpen skal ha, jf. barnehageloven § 35 bokstav e.*

### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at vedtaket inneholder informasjon hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha. I mal for vedtak er det et eget punkt om kompetanse. Alle vedtakene vi har undersøkt sier at hjelpen skal utføres av

barnehagelærer/spesialpedagog.

#### Våre vurderinger:

Det må komme tydelig fram av vedtaket hvilken kompetanse som kreves av de som skal gi hjelpen. I noen av de sakkyndige vurderingene er det gitt en beskrivelse av ønskede personlige egenskaper hos vedkommende som skal utøve den spesialpedagogiske hjelpen, for eksempel at vedkommende skal ha god relasjonskompetanse, rolig væremåte etc.

Kommunen må foreta en vurdering i det enkelte tilfelle om egenskapene som PPT anbefaler også må fremkomme av vedtaket. Dette kan f.eks. være at man behersker samme språk som barnet- I intervju kom det fram at for innværende år utføres all spesialpedagogisk hjelp i samsvar med kompetansekravet i vedtaket.

Vi vurderer at kravet i regelverket er oppfylt.

### **2.2.12 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp tilbud om foreldrerådgivning?**

*Vedtaket skal inneholde tilbud om foreldreveiledning, jf. barnehageloven § 35 bokstav f. Kommunen må angi i vedtaket hvordan tilbudet om rådgivning skal gjennomføres, og hvor mye tid som er satt av. Dette kommer i tillegg til ressurser og tid som settes av for å dekke barnets behov for spesialpedagogisk hjelp.*

#### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at vedtaket inneholder tilbud om foreldrerådgivning. I alle vedtakene er det satt opp et eget punkt, «Foreldrerådgivning» i tillegg til lov hjemmel samt at dette skal skje under oppfølging av barnehage og PPT. Foreldrerådgivningen er ikke tidfestet.

#### Våre vurderinger:

Det er ikke opplyst i vedtakene om hvor mye tid som er satt av til foreldrerådgivningen. I intervjuene fremkom det at det var veldig ulik praksis fra tilfelle. Noen foreldre fikk kun informasjon og rådgivning i form av de samme antall foreldresamtaler som de andre barna. Noen fikk utvidet informasjon i hente/bringesituasjoner. I ett tilfelle var det gitt et stort omfang foreldrerådgivning fra BUP etter råd fra barnehagen, men på initiativ fra foreldrene. I intervju ble det også uttrykt usikkerhet om hvem som skulle ta initiativ av foreldre og barnehage/PPT ved behov for veiledning.

Vedtakene inneholder tilbud om foreldrerådgivning, men har mangler ved at det ikke presiseres hvordan og når rådgivningen skal gjennomføres, hvem som har ansvaret og skal ta initiativ, eller hvor mye tid som skal settes av til dette.

Vi vurderer at kravet i regelverket ikke er oppfylt.

### **2.2.13 Begrunner kommunen vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen?**

*Dersom et vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, må kommunen begrunne hvorfor den ikke følger anbefalingen, jf. barnehageloven § 35 første ledd. Begrunnelsen må vise hvordan barnet likevel vil få nødvendig hjelp slik at barnets vansker og utfordringer blir avhjulpet.*

#### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at de begrunner vedtak som ikke samsvarer med sakkyndig vurdering. Vi har ikke sett noen vedtak der vedtak avviker fra anbefalingen i den sakkyndige vurderingen.

#### Våre vurderinger:

Når vi sammenligner vedtak og sakkyndige vurderinger og vedlegg til sakkyndige vurderinger, ser vi at vedtakene ikke avviker fra sakkyndige vurderinger. Vi har ikke mottatt annen informasjon eller dokumentasjon som viser at kommunen har fattet vedtak som ikke samsvarer med sakkyndig vurdering, og vi kan derfor ikke besvare om regelverket er oppfylt.

### **2.2.14 Tar kommunen stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?**

*Det må gå fram av vedtaket hva som er barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.*

*Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, og det skal mye til for å sette det til side. Kommunen må ta stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og vurderingen må fremgå av vedtaket. Barnets syn på den spesialpedagogiske hjelpen er svært viktig når en vurderer hva som er til barnets beste. Kommunen må foreta en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov, for eksempel deltakelse i fellesskapet og hvile.*

#### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at de tar hensyn til barnets beste når de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dette ble også uttrykt i intervjuet fra kommunen.

I vedtakene vi har undersøkt, skriver kommunen at de innvilger spesialpedagogisk hjelp i tråd med anbefalingene i den sakkyndige vurderingen, men det fremgår ikke direkte av ordlyden i vedtaket at kommunen har gjort en barnets beste vurdering.

#### Våre vurderinger:

Det er ikke et krav om at kommunen bruker ordlyden «barnets beste» i vedtaket. En forutsetning for å se om det er gjort vurdering av barnets beste, er at kommunen i tilstrekkelig grad har begrunnet vurderingene sine. I vedtakene vi har undersøkt kan vi ikke se at kommunen har gjort en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring avveies mot andre behov, for eksempel deltakelse i

felleskapet og hvile. De sakkyndige vurderingene har egne avsnitt der det kommer frem opplysninger fra barnehage, fra foreldrene og også fra barnet selv. Vi kan imidlertid ikke se at kommunen i vedtaket har uttrykt sitt syn på hjelpen f.eks. når på dagen det vil være best for barnet å motta spesialpedagogisk hjelp i en til en situasjoner eller hvem barnet ønsker skal delta i gruppen.

Vedtakene viser til den sakkyndige vurderingen, i tillegg til annen dokumentasjon som beskriver barnet, men vedtakene viser ikke til hvor i den sakkyndige vurderingen det er gjort en vurdering av barnets beste, eller hva som kommer frem av denne vurderingen.

Kommunen må vurdere hva som er barnets beste når den fatter vedtak, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, og det skal mye til for å sette det til side.

Kommunen må ta stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og vurderingen må fremgå av vedtaket. Barnets syn på den spesialpedagogiske hjelpen er svært viktig når kommunen vurderer hva som er til barnets beste.

Vi vurderer at kravet i regelverket ikke er oppfylt.

### **2.2.15. Inneholder vedtaket informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans, informasjon om at klagen skal sendes til kommunen og informasjon om retten til å se sakens dokumenter?**

*Vedtakene må informere om klageadgang, klagefrist, klageinstans, og om klagen skal sendes til kommunen, samt retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.*

#### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at vedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen.

Under overskriften «*Klageadgang*» i malen for enkeltvedtak og i enkeltvedtakene er det informert om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes kommunen. Det er opplyst hvem som er klageorgan, og det er gitt informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

#### Våre vurderinger:

I vedtakene har kommunen informert om klageadgang, klagefrist, klageinstans, at klagen skal sendes kommunen og retten til å se sakens dokumenter. I malen for vedtak kommer det fram at det er Fylkesmannen i Finnmark som er klageinstans. Kommunen bør oppdatere malen for enkeltvedtak slik at korrekt benevnelse på klageorganet er Statsforvalteren i Troms og Finnmark.

Det kommer også fram i vedtakene at foreldre har løpende mulighet til å klage dersom gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen ikke er i tråd med vedtaket.

I tillegg har kommunen tatt med informasjon om at klager kan la seg bistå av fullmektig.

Vi vurderer at regelverket er oppfylt.

### **2.2.16 Fatter kommunen vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, og med oppstartsdato ut fra barnets behov?**

*Det skal fattes vedtak uten ugrunnet opphold når kommunen har all dokumentasjon som trengs for å fatte vedtak, jf. barnehageloven § 31, jf. forvaltningsloven § 11a.*

*Kommunen kan ikke vente med å igangsette vedtak om spesialpedagogisk hjelp.*

#### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at de fatter vedtak så snart som mulig når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering. Det kom frem av intervjuene at barnehagene og foreldrene ikke hadde noen oppfatning av at det gikk lang tid fra sakkyndig vurdering til vedtak.

#### Våre vurderinger:

Kommunen må fatte vedtak så snart som mulig, det vil si fatte vedtak så snart den har mottatt all dokumentasjon den trenger, jf. barnehageloven § 31, jf. forvaltningsloven § 11 a.

I dokumentasjonen vi har undersøkt, kan vi se at kommunen i de fleste tilfellene fatter vedtak uten ugrunnet opphold når den har mottatt sakkyndig vurdering og halvårsrapporter. Vi ser at kommunen også setter frist i mars måned for innsendelse av årsrapport slik at man kan sikre at vedtaket er klart før oppstart av nytt barnehageår.

I ett av vedtakene går det forholdsmessig lang tid mellom sakkyndig vurdering og vedtak. Dette skyldes at foreldrene ønsker å vente i forbindelse med videre utredning.

Vi vurderer at regelverket er oppfylt.

## **3 Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp**

### **3.1 Rettslige krav**

*Kommunen har plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp jf. barnehageloven § 31 fjerde ledd, og det er kommunen som har ansvaret for at barn som har rett til spesialpedagogisk hjelp, faktisk mottar den hjelpen som er fastsatt i vedtaket*

## **3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner**

### **3.2.1 Igangsetter kommunen den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket fastsetter?**

*Kommunen skal gi den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato eller fra det tidspunktet vedtaket fastsetter, jf. barnehageloven § 31. Kommunens økonomi kan ikke styre tidspunktet for når et barn får oppfylt retten til spesialpedagogisk hjelp. Dersom en ikke har personale med nødvendig kompetanse, må kommunen skaffe kompetanse fra andre.*

#### Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at den igangsetter vedtaket fra datoen vedtaket fastsetter. Kommunen skriver videre at noen ganger blir det gitt muntlig oppstart i påvente av sakkyndig vurdering og vedtak. Noen av vedtakene er en videreføring av tidligere vedtak. Det nye vedtaket gjelder da fra datoen vedtaket gjelder. I de tilfellene vedtaket treffes midt i et barnehageår, men hjelpen ble igangsatt ved muntlig tilsagn fra barnehageårets start, oppgis faktisk oppstartsdato i vedtaket. I intervju ble det ikke opplyst at barnehage og foreldre måtte vente på igangsetting.

#### Våre vurderinger:

Vi vurderer at regelverket er oppfylt.

### **3.2.2 Får barnet den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket (innhold, varighet, omfang, organisering og kompetanse)?**

*Hjelpen skal bli gjennomført i henhold til vedtaket, jf. barnehageloven § 34 fjerde ledd, jf. barnehageloven § 31. Hjelpen skal bli gitt med innholdet, varigheten, omfanget, organiseringen og kompetansen som er fastsatt i vedtaket.*

#### Våre observasjoner:

I egenvurderingen skriver kommunen ja, men at det ikke er alltid den klarer å skaffe den kompetansen som vedtaket krever. I intervjuene kom det fram at både kommune, barnehage og foreldre mente at barnet fikk den hjelp som fulgte av innholdet i vedtaket.

#### Våre vurderinger:

I ett vedtak kom det fram at foreldre i samråd med barnehage hadde klaget på manglende gjennomføring under de første ukene av covid-19 pandemien i mars/april 2020. Kommunen treffer nytt vedtak slik at de manglende timene ble tatt igjen på slutten av barnehageåret. Det kom fram i alle intervjuene at den spesialpedagogiske hjelpen i 2020/21 i sin helhet ble gitt av barnehagelærer eller spesialpedagog. Videre ble det opplyst i intervjuene at ved fravær blir den spesialpedagogiske hjelpen prioritert.

Vi vurderer at regelverket er oppfylt.



### **3.2.3 Får assistenter som bidrar i gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp, nødvendig veiledning av kompetent personell?**

*Dersom assistenter bidrar i gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp, må de få nødvendig veiledning, ut fra utdanning og arbeidserfaring.*

Våre observasjoner:

Kommunen skriver at målet er at de skal få nødvendig veiledning, men på grunn av manglende rekruttering, fravær med mere, kan det være en utfordring å få til veiledning.

Våre vurderinger:

Når vi sammenligner vedtak og gjennomføring så ser vi at det ikke er avvik. Assistenter er inne og utfører vedtak etter barnehageloven § 37. Vi har ikke mottatt annen informasjon eller dokumentasjon som viser at assistenter utfører spesialpedagogisk hjelp, og vi kan derfor ikke besvare om regelverket er oppfylt.

### **3.2.4 Blir spesialpedagogisk hjelp gjennomført slik at barnets beste er ivaretatt?**

*Ved gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp må kommunen ivareta hensynet til barnets beste og så langt som mulig gjennomføre hjelpen tilpasset barnets situasjon, jf. barnehageloven § 3 fjerde ledd, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og 12. Tiltakene må bli innrettet med utgangspunkt i hva barnet trenger, for eksempel ut fra barnets behov for hvile, ønske om å ha med en bestemt leke eller deltakelse i en favorittaktivitet.*

Våre observasjoner:

Kommunen svarer ja på dette i egenvurderingsskjemaet. Det kommer fram i intervjuene med styrerne, utøvere og foreldre at de bekrefter at man får til å utøve den spesialpedagogiske hjelpen ut fra en barnets beste vurdering.

Våre konklusjoner:

Det kom frem av intervju at det kunne oppleves som utfordrende å utøve den spesialpedagogiske hjelpen dersom samme utøver hadde ansvaret for flere barn med særskilte behov. I denne type tilfeller måtte man gjøre en organisering som sikret at hjelpen ble utført i tråd med intensjonen i sakkyndig vurdering. Det var foreldrenes oppfatning at dette ble gjort på en god måte. Ut fra innholdet i årsrapportene beskriver utøverne gjennomføring ut fra en barnets beste vurdering selv om konklusjonen kan være at man ønsker større ressurs.

Vi vurderer at regelverket er oppfylt.

### **3.2.5 Følger kommunen opp at den som gir hjelpen, utarbeider en årlig rapport om hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling?**

*Den som gir hjelpen, skal én gang i året utarbeide en oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har fått og gjøre en vurdering av denne, jf. barnehageloven § 32 tredje*

*ledd. Det er den som gir hjelpen og som har den løpende kontakten med barnet, som har ansvaret for å utarbeide rapporten. Kommunen har det overordnede ansvaret for at det blir utarbeidet en årsrapport for alle barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.*

#### Våre observasjoner:

Kommunen svarer ja på dette i egenvurderingen. I vedtaket stiller kommunen krav til at barnehagen skal utarbeide en årsrapport, som skal vise en oversikt over den hjelpen barnet har fått, og en vurdering av barnets utvikling. Vedtaket setter også frist til når årsrapporten skal være levert kommunen og at rapporten skal sendes til foreldrene. På kommunens hjemmeside har en utarbeidet en «handlings sirkel» som viser at det skal lages en årsrapport.

#### Våre konklusjoner:

Vi har mottatt årsrapporter, og de oppfyller etter vår vurdering vilkårene i barnehageloven § 32 tredje ledd. Det ble opplyst i intervju, at det ble sendt purring dersom rapporten ikke var sendt ut innen fristen. Det fremgår også av dokumentet «Handlings sirkelen» (prosesser for arbeid mot spesialpedagogisk hjelp Sør-Varanger kommune) som man kan finne på kommunens hjemmeside, at barnehagen skal utarbeide årsrapport. Kommunen sikrer dermed på to måter at rapporten blir sendt inn.

Vi vurderer at regelverket er oppfylt.

### **3.2.6 Sørger kommunen for at barnet henvises på nytt til PPT dersom behovene endrer seg?**

*Hvis kommunen i løpet av perioden vedtaket gjelder for, vurderer at barnets behov for spesialpedagogisk hjelp er endret, skal man be om en ny sakkyndig vurdering, jf. barnehageloven § 34. Tilsvarende må kommunen be om en ny sakkyndig vurdering hvis perioden vurderingen gjaldt for er utløpt, og en skal fatte nytt vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Hvis hjelpen ikke har fungert, skal barnet henvises til PPT på nytt så snart dette er avdekket, jf. barnehageloven §§ 34 og 33. Det kreves et nytt samtykke fra foreldrene før ny sakkyndig vurdering.*

#### Våre observasjoner:

Kommunen svarer ja på dette i egenvurderingsskjemaet. Det ble også bekreftet i intervjuene med barnehagene at dersom de vurderte at barnet hadde fått et utvidet behov så innkalte de foreldrene til samtale og utarbeidet ny henvisning.

#### Våre vurderinger:

I vedtaket står det hvor lang virkeperiode vedtaket har, men det står ingenting om at dersom behovet endrer seg innenfor perioden så kan barnet henvises på nytt. Både foreldre og barnehage uttrykker likevel i intervju at de er kjent med at de kan henvises på nytt til PPT. Videre vil vedtak og sakkyndig vurdering med varighet på ca. 12 måneder sikre at kommunen vil få inn oppdatert informasjon om barnet, i tillegg til opplysninger i pedagogisk rapporter og årsrapporter.

Vi vurderer at regelverket er oppfylt.

## 4 Våre reaksjoner

### 4.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger dere å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

**Sør-Varanger kommune må sørge for at den treffer enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp i tråd med barnekonvensjonen artikkel 3, forvaltningsloven og barnehageloven §§ 32 og 35.**

Pålegget innebærer at Sør-Varanger kommune må:

- innhente samtykke fra foreldre før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp med informasjon om hva hjelpen skal gå ut på
- fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvilket timeomfang hjelpen skal ha
- fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp tilbud om foreldrerådgivning
- ta stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp

### 4.2 Oppfølging av påleggene

Vi ber om en skriftlig tilbakemelding fra kommunen som viser hvilke tiltak dere har iverksatt innen 25. juni 2021.

Når alle påleggene er rettet, skal dere erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet.

Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

## 5 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

Liv-Hanne Huru  
seksjonsleder barnehage