

Bardu kommune
ved kommunedirektøren
Postboks 401
9365 Bardu

TILSYNSRAPPORT

Rett til spesialpedagogisk hjelp
Fatte vedtak om spesialpedagogiskhjelp

Bardu kommune

Sammendrag

Vi fører tilsyn med Bardu kommune. Temaet for tilsynet er retten til spesialpedagogisk hjelp. Under dette tilsynet kontrollerer vi kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Hjelpen skal bidra til tidlig 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.

Konklusjoner er framkommet på bakgrunn av innsendte dokumenter. I etterkant av utsendelse av foreløpig rapport er det gitt veiledning på telefon med kommunen der det ble gitt en gjennomgang av Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner.

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 regelen i barnekonvensjonen artikkel 3 ved at Bardu kommune ikke tar stilling til barnets beste når den treffer vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Videre fant vi brudd etter forvaltningsloven § 17 som gjelder opplysning av saken før det treffes vedtak. Vedtakene oppfyller ikke flere av minstekravene til innhold jf. barnehageloven § 35. Kommunen har ikke korrekt lovforståelse når det gjelder plikten til også å treffe enkeltvedtak der PPT i sin sakkyndige vurdering ikke anbefaler spesialpedagogisk hjelp. Bardu kommune fatter heller ikke vedtak uten ugrunnet opphold etter at det foreligger sakkyndig vurdering, med oppstartsdato ut fra barnets behov.

Barnehagemyndigheten har 11. mars 2021 kommentert at den ikke har noen anmerkninger til foreløpig rapport.

Vi fatter nå et vedtak med pålegg om retting. Kommunen har fått rettefrist til **31. mai 2021**.

Innholdsfortegnelse

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	Våre reaksjoner	14
4	Dere har rett til å klage	15

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

Bardu kommune har 5 kommunale barnehager. Det er totalt 197 barn i barnehagene der 5 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. Alle styrerne og pedagogiske ledere i kommunen har godkjent utdanning, og kommuneadministrasjonen har ansatte med barnehagelærerutdanning som er med på å utøve myndighetsoppgavene etter barnehageloven (BASIL).

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Bardu kommune i brev av 28.09.20. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Temaet for tilsynet er rett til spesialpedagogisk hjelp. Vi har kontrollert følgende undertema:

- vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 32 første ledd,35 jf. § 31 og forvaltningsloven §§ 2, 17, 18, 19, 20,21, 24, 25 og 27, samt barnekonvensjonen artikkel 3.

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 ni vedtak om spesialpedagogisk hjelp fra perioden 2018 - 2020. I denne rapporten tar vi utgangspunkt i de fire siste vedtakene fra 2020 som vi mener representerer kommunens praksis.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

I denne rapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner.

2 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp

2.1 Rettslige krav

Det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehagelov § 31. Kommunen har også ansvar for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp, uavhengig om kommunen innvilger spesialpedagogisk hjelp eller ikke, jf. barnehageloven § 35 første ledd. Før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre, jf. barnehageloven § 32.

Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes i vedtaket. 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 Innhenter kommunen samtykke fra foreldre før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?

Før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre, jf. barnehageloven § 32 første ledd.

Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at de innhenter muntlig samtykke fra foreldre før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

I kommunens rutinebeskrivelse for spesialpedagogisk hjelp punkt 7, står det at «Hvis sakkyndig vurdering anbefaler spesialpedagogisk hjelp skal foreldre samtykke til at det fattes enkeltvedtak.»

Ingen av vedtakene viser til at det er gitt muntlig samtykke fra foreldre før vedtaket er fattet.

Vår vurdering:

Foreldre må samtykke til at det utarbeides sakkyndig vurdering, og de må få mulighet til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen før det fattes vedtak. Foreldre 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. Det er tilstrekkelig med muntlig samtykke, og begge foreldre må samtykke til vedtak selv om barnet bor fast hos den ene forelderen.

Vi vurderer at kravet er oppfylt.

2.2.2 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.

Våre observasjoner:

I egenvurderingen skriver kommunen at den innhenter ytterligere opplysninger fra PPT dersom den sakkyndige vurderingen ikke godt nok utredet. Kommunen skriver også at den fatter vedtak på grunnlag av oppdatert informasjon om barnet.

Alle vedtakene viser til sakkyndig vurdering og når den er datert og til evt. andre utredninger gjort av f.eks. habilitering for barn og unge (HABU).

De sakkyndige vurderingene som tilhører de fire vedtakene vi har undersøkt, er bygd opp på ulike måter.

I tillegg til sakkyndig vurdering følger det noen «vedlegg til sakkyndig vurdering» som er av nyere dato enn den sakkyndige vurderingen.

Våre vurderinger:

Saken må være tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak, jf. forvaltningsloven § 17. Det innebærer blant annet at kommunen må vurdere om PPT har foretatt en god nok vurdering av bokstav a – e i barnehageloven § 34 og om de har vurdert andre relevante momenter.

Ved vår gjennomgang av de sakkyndige vurderingene som tilhører de fire vedtakene vi har lagt til grunn for våre vurderinger, ser vi at flere punkter i barnehageloven § 34 bokstav a – e ikke er vurdert.

I alle de sakkyndige vurderinger opplyses det om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet (bokstav a).

En av vurderingene har ingen opplysninger om realistiske mål for barnets utvikling og læring (bokstav b). Tre av vurderingene har standard formuleringer som: *«Barnehagen skal støtte barnet ut fra dets egne forutsetninger og gi det enkelte barnet og barnegruppa utfordringer (rammeplan 2017). Barnehagen skal gi et individuelt tilpasset og likeverdig tilbud og bidra til en meningsfull oppvekst uansett funksjonsnivå.»* Statsforvalteren vurderer at standardformuleringene ikke opplyser godt nok om hva som er realistiske mål for det enkelte barnet og dets behov.

Tre av vurderingene har lite eller ingen vurdering av om barnets hjelp kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet (bokstav c). Innenfor dette punktet gis det en meget kort beskrivelse av det ordinære barnehagetilbudet. Som eksempel nevner vi: *«NN går på avdeling med 12 barn (1-åringer). De er 4 voksne på avdelingen, i tillegg til en person som har ansvar for NN.»*

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.

I alle vurderingene opplyses det om hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring (bokstav d).

Alle vurderingene opplyser hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, men to av vurderingene er uklare eller opplyser ikke om hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha (bokstav e).

Avslutningsvis vil vi bemerke at flere av begrepene i sakkyndig vurdering omhandler området skole, og ikke barn under opplæringspliktig alder. Det brukes begreper som «forsvarlig opplæringstilbud», «eleven» og «opplæringsmål». En av vurderingene henviser til opplæringsloven § 5-4, noe som er feil lovhenviing når det gjelder foreldres rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen. På det tidspunktet denne vurderingen ble gjort, skulle det riktige være barnehageloven § 19 b og etter 01.01.21 skal det være barnehageloven § 32 første ledd.

Vi vurderer at kravet ikke er oppfylt.

2.2.3 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.

Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at den alltid fatter vedtak dersom PPT anbefaler spesialpedagogisk hjelp, men at den ikke fatter vedtak om den sakkyndige vurderingen ikke anbefaler spesialpedagogisk hjelp.

I kommunens rutinebeskrivelse om spesialpedagogisk hjelp punkt 7 står det «Hvis sakkyndig vurdering sier at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp, men kan få dekket sine behov innenfor det allmennpedagogiske, utløser det ikke enkeltvedtak, jf. § 19a.»

Våre vurderinger:

Det går fram av både egenvurdering og rutinebeskrivelse at kommunen ikke fatter vedtak i alle saker der PPT har gjennomført sakkyndig vurdering.

Kommunen har ansvar for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Når kommunen har mottatt sakkyndig vurdering, skal den fatte vedtak uavhengig av om PPT anbefaler spesialpedagogisk hjelp eller ikke. Om den sakkyndige vurderingen ikke tilrår spesialpedagogisk hjelp, skal kommunen i vedtaket vise at kommunen ikke skal gi barnet denne hjelpen. Det er viktig for barnets rettssikkerhet at det fattes enkeltvedtak også ved avslag. Når det fattes enkeltvedtak, utløses foreldrenes klagerett.

Vi vurderer at kravet i regelverket er ikke oppfylt.

2.2.4 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 i korte trekk informerer om hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på og at de i vedtakene viser til sakkyndig vurdering.

Alle vedtakene fra Bardu kommune er utformet etter samme mal. Vedtakene innledes med at det vises til sakkyndig vurdering, eventuelle vedlegg til sakkyndig vurdering og til utredning gjort av spesialisthelsetjenesten der denne har vært inne i bildet. Videre har alle vedtak et eget kulepunkt som har overskriften «*Innhold*». Under overskriften «*Begrunnelse for vedtaket*» vises det også til at hjelpen skal gis i henhold til sakkyndig vurdering. Sakkyndig vurdering er vedlagt vedtakene.

Våre vurderinger:

I et av vedtakene står det at innholdet er spesialpedagogiske treningstiltak med fokus på språk og kommunikasjon – tegn til tale og ASK. Her vises det også til sakkyndig vurdering og vedlegg til sakkyndig vurdering. I den sakkyndige vurderingen datert 02.10.17, står det at hjelpen bør tilpasses barnets forutsetninger og behov, og at hjelpen skal ta utgangspunkt i fokusområder som er skissert i den sakkyndige vurderingen. I denne vurderingen kan vi ikke finne hva som er fokusområder, men vi kan finne noe som heter «*forslag til råd/tilrettelegging av det ordinære*». Dette kan tolkes som tilrettelegging av det ordinære barnehagetilbudet, og ikke som innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen. 25.06.18 har PPT utarbeid et vedlegg til sakkyndig vurdering. I vedlegget kommer det klart fram at hjelpen skal inneholde tidlig stimulering av kommunikasjon og hvordan dette skal skje.

I de andre vedtakene kommer det klart fram hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på.

Vi vurderer at regelverket er oppfylt.

2.2.5 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 kommunens mal for vedtak under punktet om *Omfang* står det «x årstimer barnehageåret åååå/åååå gjeldende fra dd.mm.åååå.» I alle vedtakene fra 2020 som vi har undersøkt går det fram at den spesialpedagogiske hjelpen skal vare for et barnehageår.

Våre vurderinger:

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp må inneholde informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare som for eksempel et barnehageår. Vedtaket kan ikke ha lengre varighet enn den sakkyndige vurderingen.

Det kommer fram i dokumentasjonen kommunen har sendt inn at vedtakene skal gjelde for et barnehageår, og vi vurderer at kommunen informerer om hvor lenge hjelpen skal vare.

Vi vurderer at kravet i regelverket er oppfylt.

2.2.6 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 egenreviseringen svarer kommunen at vedtakene inneholder informasjon om timeomfang. I malen for enkeltvedtak står det «x årstimer barnehageåret åååå/åååå gjeldende fra dd.mm.åååå.» I alle vedtakene vi har undersøkt er barna tildelt spesialpedagogisk hjelp i årstimer.

Våre vurderinger:

I alle vedtakene vi har undersøkt ser vi at kommunen tildeler barnet årstimer til spesialpedagogisk hjelp.

I flere av vedtakene står det at innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen også skal bestå av veiledning som for eksempel «*Programmet er omfattende, og tar for seg veiledning og opplæring på språk- og kommunikasjonsferdigheter [...]*» eller «*Støttepedagogens oppgave blir i første omgang å observere og bli kjent, veilede og reflektere sammen med personalet i barnehagen [...]*»

Kommunen må skrive tydelig i vedtaket hvilket timeomfang hjelpen skal ha. Omfanget av tilbudet skal være fastsatt i timer per uker eller per år. Når kommunen skriver at hjelpen også skal inneholde opplæring, refleksjon og veiledning, blir det utydelig for Statsforvalteren om dette skal gå av de tildelte timene eller om de tildelte timene skal gå til direkte hjelp til barnet. 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 kravet i regelverket ikke er oppfylt.

2.2.7 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 vedtakene vi har undersøkt står det «*En til en i barnehagen, i gruppe og etter hvert i økende grad i daglige situasjoner.*» eller at «*hjelpen skal organiseres en til en og i grupper i barnehagen.*».

Våre vurderinger:

Det skal komme tydelig fram i vedtaket hvordan hjelpen skal gis og hvor hjelpen skal gis. I vedtakene vi har undersøkt kommer det fram at hjelpen skal gis i barnehage og at hjelpen skal gis til barnet alene eller i grupper.

Vi vurderer at kravet i regelverket er oppfylt.

2.2.8 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 pedagog og/eller fagarbeider eller støttepedagog.

Våre vurderinger:

Det må komme tydelig fram av vedtaket hvilken kompetanse som kreves av de som skal gi hjelpen. I et av vedtakene vises det til sakkyndig vurdering og at hjelpen skal utføres av pedagog og fagarbeider i barnehagen. I den sakkyndige vurderingen kommer det ikke fram hvilken kompetanse som kreves for å gi den spesialpedagogiske hjelpen barnet skal ha, annet enn at daglig ansvar skal være fordelt på tre personer på avdelingen og at de spesialpedagogiske tiltakene skal være knyttet til det allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen. Det kommer ikke fram i vedtaket hvordan timene skal fordeles mellom fagarbeider og pedagog, og det er utydelig om fagarbeider og pedagog skal komme i tillegg til det barnet får gjennom det allmennpedagogiske tilbudet (grunnbemanningen).

Spesialpedagogisk hjelp skal som hovedregel gis av en person med pedagogisk kompetanse. Dersom deler av hjelpen skal gis av assistent, må dette fremgå tydelig av

vedtaket, og det må være klart hvem som er ansvarlig for å veilede assistenten. Bruk av assistent kan kun skje dersom det framstår som forsvarlig.

Vi vurderer at kravet i regelverket ikke er oppfylt.

2.2.9 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp tilbud om foreldrerådgivning?

Vedtaket skal inneholde tilbud om foreldreveiledning, jf. barnehageloven § 35 bokstav f.

Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at vedtaket inneholder tilbud om foreldrerådgivning. I mal for vedtak er det et eget punkt om foreldrerådgivning og hvordan den skal finne sted. I vedtakene vi har undersøkt står det at foreldrerådgivning skal finne sted i samarbeidsmøter, utarbeiding av IUP og i halvårsvurderinger.

Våre vurderinger:

Alle vedtakene vi har undersøkt har egne punkt om foreldrerådgivning. Det er beskrevet hvordan foreldrerådgivningen skal organiseres. Det er ikke opplyst om hvor mye tid som er satt av til foreldrerådgivningen. Foreldrerådgivningen skal komme i tillegg til ressurser og tid som er satt av til hjelp for å dekke barnets behov for spesialpedagogisk hjelp.

Vi vurderer at kravet i regelverket ikke er oppfylt.

2.2.10 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 til nå ikke har fattet vedtak som ikke samsvarer med sakkyndig vurdering, men at om det skulle skje, vil de begrunne vedtaket.

I mal for vedtak er det et eget punkt om begrunnelse. Begrunnelsen tar utgangspunkt i at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp og at vedtaket er fattet i tråd med sakkyndig vurdering.

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.

2.2.11 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. Vurderingen av barnets beste må framgå av vedtaket.

Våre observasjoner:

I egenvurderingen svarer kommunen at de tar hensyn til barnets beste når de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Videre sier de at barnets stemme blir hørt gjennom foreldrene og gjennom observasjoner og vurderinger barnehage og PPT har gjort.

I vedtakene vi har undersøkt, under overskriften «Begrunnelse» grunngir kommunen hvorfor kommunen innvilger spesialpedagogisk hjelp og viser til sakkyndig vurdering.

Våre vurderinger:

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 fellesskapet og hvile. I flere av vedtakene skal hjelpen organiseres en til en eller i mindre grupper. Vi kan ikke se at kommunen har gitt barna mulighet til å uttrykke 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. Vi kan heller ikke se at foresatte fikk mulighet til å uttrykke seg om dette på barnas vegne.

Vedtakene og egenvurderingen til kommunen viser til at barna er hørt i de sakkyndige vurderingene. Vedtakene viser ikke til hvor i den sakkyndige vurderingen det er gjort en vurdering av barnets beste, eller hva som fremgår av denne vurderingen.

Vi kan ikke finne at sakkyndig vurdering har inneholder en helhetlig vurdering der barnets behov for utvikling og læring avveies mot andre behov. I noen tilfeller vil den sakkyndige vurderingen kunne ivareta vurderingen av hva som vil være til barnets beste, men da må denne vurderingen være tydeliggjort i den sakkyndige 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 framgå av vedtaket. Barnets syn på den spesialpedagogiske hjelpen er svært viktig når kommunen vurderer hva som er til barnets beste. Det må tas 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.

Vi vurderer at kravet i regelverket ikke er oppfylt.

2.2.12 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 også gitt informert 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 Troms 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.

Vi vurderer at regelverket er oppfylt.

2.2.13 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.

I mal for vedtak under punktet om *omfang* står det «x årstimer barnehageåret åååå/åååå gjeldende fra dd.mm.åååå.»

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 (gammel § 19a), 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.

Et av vedtakene er datert 30.01.20 og her fattes det vedtak for perioden 01.08.18 til og med barnehageåret 2020/2021, dvs. også for en periode tilbake i tid. Sakkyndig vurdering er datert 25.06.18. Vi forstår ut fra dette at det har gått 1,5 år mellom sakkyndig vurdering og vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Et annet vedtak er datert 15.09.20 og sakkyndig vurdering er datert 25.03.20.

Med bakgrunn i eksemplene over vurderer Statsforvalteren at det har gått urimelig lang tid mellom sakkyndig vurdering og vedtak. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er at barn skal få hjelp og støtte så tidlig som mulig. 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.

I mal for kommunens vedtak står det «*x årstimer barnehageåret åååå/åååå gjeldende fra dd.mm.åååå.*» Flere av vedtakene er truffet midt i et barnehageår. Det er ikke satt oppstartsdato for når vedtakene skal gjelde fra, kun at vedtaket gjelder for inneværende barnehageår. Vi mener det er uklart når vedtaket skal gjelde fra. Man kan enten forstå det slik at barnet har utestående timer fra barnehageårets oppstart og fram til vedtakstidspunkt eller at den spesialpedagogiske hjelpen starter ved vedtakstidspunkt.

Kommunen kan ikke vente med å igangsette vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det er barnets behov som avgjør når hjelpen skal starte. Hvis dere oppdager nye eller endrede behov i løpet av barnehageåret, kan dere ikke vente til nytt barnehageår med å iverksette tilretteleggingen

Vi vurderer at regelverket ikke er oppfylt.

3 Våre reaksjoner

3.1 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:

Kommunen 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 kommunen må:

- Sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- Fatte vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering
- Fatte vedtak som inneholder informasjon om hvilket timeomfang hjelpen skal ha

- Fatte vedtak som inneholder informasjon om hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha
- Fatte vedtak som inneholder tilbud om foreldrerådgivning
- Ta stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- Fatte vedtak så snart som mulig når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, og med oppstartsdato ut fra barnets behov

3.2 Oppfølging av påleggene

Vi ber om en skriftlig tilbakemelding fra kommunen som viser hvilke tiltak dere har iverksatt innen 31. mai 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.

4 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