



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija*

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Rett til spesialpedagogisk hjelp

Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Kautokeino kommune

27.10.21

Sammendrag

Vi fører tilsyn med Kautokeino 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.

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.

Konklusjoner er framkommet på bakgrunn av 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 hva som er barns beste i vedtakene, og at vedtakene ikke er klare og tydelig nok.

Vi har mottatt skriftlig tilbakemelding fra Kautokeino kommune den 23.09.2021.

Vi fatter nå et vedtak med pålegg om retting. Kommunen har fått rettefrist til: **6. desember 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	Varsel om pålegg om retting	18
4	Dere kan gi tilbakemelding på rapporten	18

1 Innledning

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. forskrift om overgangsregler til barnehageloven – tilsyn, veiledning, reaksjoner mv. § 5 første ledd, 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/tilsyn/.

1.1 Kort om kommunen

Kautokeino kommune har 6 barnehager, 4 kommunale og 2 private. Det er totalt 162 barn i barnehagene der 8 barn mottar spesialpedagogisk hjelp og 1 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 (BASIL pr 15.12.20).

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Kautokeino 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 dokumentasjon, inkludert enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp knyttet til 8 barn i perioden 2019 - 2021. I rapporten har vi brukt henvisninger som «barn 2», «barn 2 og 4» for å gjøre det lettere å knytte konkrete tilfeller opp mot våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner.

Vi har hatt møte på Teams med kommunen ved barnehagemyndigheten 16.03.2021 for utfyllende opplysninger.

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. barnehageloven § 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 foreldrene skal samtykke før det sendes melding til PPT om å utarbeide sakkyndig vurdering. Videre skriver kommunen at den sakkyndige vurderingen skal ta hensyn til hva foreldrene mener, og at det ikke innhentes nytt samtykke før kommunen treffer vedtak.

I kommunens rutinebeskrivelse for spesialpedagogisk hjelp står det at det skal innhentes tre samtykkeerklæringer fra foresatte. Først fra barnehagen før saken henvises til PPT, fra PPT før de utarbeider sakkyndig vurdering, og til slutt fra kommunen før det treffes vedtak.

Vi har mottatt henvisningsskjemaer i fire av åtte saker. I to av sakene (barn 1 og 6) er det brukt et henvisningsskjema med et felt for sted, dato og foresattes signatur. Dette er undertegnet av foreldrene i begge tilfellene. Det står imidlertid ikke eksplisitt at dette er en samtykkeerklæring på at saken skal oversendes PPT til utredning.

I de to andre tilfellene (barn 3 og 8) er det brukt et annet henvisningsskjema med ett felt: «Er foreldre/foresatte enige i at barnet blir henvist til PPT-kontoret?». Disse er ikke undertegnet, men det står at foreldrene har gitt muntlig samtykke.

I alle de sakkyndige vurderingene og noen av vedtakene er det henvist til samtaler med foreldrene og opplysninger gitt av foreldrene. Det kommer også fram i de sakkyndige vurderingene at foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige

vurderingen, samt kan uttale seg før vedtak treffes. Det fremgår også at en eller begge foreldrene har lest sakkyndig vurdering og godkjent denne.

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.

Det er positivt at Kautokeino kommune har utarbeidet en rutinebeskrivelse som også omhandler samtykke. Denne er ikke bare i tråd med kravene etter barnehageloven § 32 første ledd, men går lengre ettersom det ikke er noe lovkrav om at PPT skal innhente samtykke før de utarbeider den sakkyndige vurderingen dersom dette samtykket allerede er gitt i henvisningen.

Det er også positivt at barnehagene benytter et eget henvisningsskjema, med eget felt for samtykke. Det er ikke noe lovkrav om at samtykke må innhentes skriftlig, men skriftlighet vil kunne tydeliggjøre foreldremedvirkningen i prosessen, samtidig som det er en forsikring for kommunen som den ansvarlige for den spesialpedagogiske hjelpen, at dette faktisk blir gjort.

I de to tilfellene der henvisningsskjemaet er undertegnet er navnene på foresatte blanket ut/anonymisert. Det er derfor ikke mulig å se om bare den ene eller begge foresatte har undertegnet.

Det fremgår av alle de sakkyndige vurderingene at «foreldre/foresatte» har fått lest gjennom den, og at de er gjort kjent med at de kan uttale seg om den. I tillegg kommer det fram i flere vurderinger at en av foreldrene har godkjent denne. Til orientering viser vi her til at Utdanningsdirektoratet i sin veileder opplyser at de tilfellene der foreldrene bor hver for seg, er det tilstrekkelig at bostedsforelderen samtykker til at det settes i gang sakkyndig utredning. Når det gjelder samtykke til vedtak om å sette i gang spesialpedagogisk hjelp kreves det samtykke fra begge foreldre, selv om barnet bor fast bare hos den ene.

I de sakene der det foreligger tidligere vedtak, er det imidlertid ingen dokumentasjon som viser at det blir innhentet nytt samtykke i forbindelse med ny sakkyndig vurdering og nytt vedtak slik det kreves i henhold til barnehageloven. I rutinebeskrivelsen står det imidlertid at dette skal gjøres.

Det er ikke fremlagt dokumentasjon på at kommunen innhenter nytt skriftlig eller muntlig samtykke før kommunen treffer vedtak, noe kommunen også bekrefter i egenvurderingen i RefLex.

Vi vurderer at kravet ikke 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 dersom det er uklarheter kontakter de PPT, men at dette som regel skjer muntlig. Kommunen skriver også at den i de fleste tilfeller fatter vedtak på grunnlag av oppdatert informasjon om barnet, og at den sakkyndige vurderingen skal ta hensyn til hva foreldrene mener. Kommunen har ikke hatt en praksis der barnet har blitt forespurt om å gi uttrykk for sin mening utover det som kommer frem av den sakkyndige vurderingen.

Det foreligger sakkyndige vurderinger i alle sakene vi har fått fremlagt, og alle vedtakene viser innledningsvis til sakkyndig vurdering/evt. senere supplement, og datoen for disse. I to tilfeller viser man i vedtaket til datert henvisning, og i fire tilfeller til tidligere vedtak.

I rutinebeskrivelsen står det at kommunen fatter vedtak på bakgrunn av PPT sin sakkyndige vurdering, og foreldrenes synspunkt skal vektlegges før det treffes vedtak. Videre står det i rutinebeskrivelsen at det skal utarbeides årsrapport i tråd med lovkravet i barnehageloven § 32 tredje ledd.

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 knyttet til kravene i bokstav a – e i barnehageloven § 34, og kommunen må vurdere om den trenger andre relevante momenter fra andre kilder.

Vi ser at alle de sakkyndige vurderingene som er gjort i 2019 og 2020 virker å være satt opp etter samme mal. De gir i all hovedsak en grundig beskrivelse av barnet basert på opplysninger fra foreldre, barnehage, evt. sakkyndige organ, samt PPT sine egne observasjoner. De er satt opp systematisk og oversiktlig i egne avsnitt, i tråd med kravene til sakkyndig vurdering i barnehageloven § 34.

For barn som går i barnehage skal det i vurderingen tas standpunkt til om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet (bokstav c). PPT skal utrede og ta standpunkt til om barnets barnehage har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnet (bokstav e).

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, voksenteitet og sykefravær. I alle vurderingene gis det en kort beskrivelse av antall barn og voksne på avdelingen. I noen gis det også en nærmere beskrivelse av størrelse på avdeling og grad av kompetanse.

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, og det er stilt krav til kompetansen til de som gir hjelpen (bokstav e). Vi ser imidlertid at det i ett tilfelle (barn 3) blir gjort endringer i vedtak knyttet til kompetansekravet, og da med henvisning til supplerende sakkyndig vurdering. Se her pkt 2.2.8.

I de aller fleste sakene er de sakkyndige vurderingene, eller supplementet til tidligere vurdering, utferdiget under to måneder før vedtaket blir truffet. I to saker er det fire og ti måneder fra sakkyndig vurdering og til vedtak, men varigheten på disse sakkyndige vurderingene er også innenfor perioden vedtaket gjelder jf. barnehageloven § 35 bokstav b. Jo kortere tid det er mellom sakkyndig vurdering og vedtak, jo mere sannsynlig er det at dette kunne bidra til at kommunen baserer sin vurdering på oppdaterte opplysninger.

I alle sakene der det foreligger tidligere vedtak foreligger det også årsrapport jf. lovkravet i barnehageloven § 32 tredje ledd. Det er ikke noe krav i loven om at kommunen må bruke denne som en del av opplysningen av saken, men det er nærliggende å anta at årsrapporten vil kunne være en viktig kunnskapskilde for kommunen når den skal ta stilling til en evt. ny periode med spesialpedagogisk hjelp. I de aktuelle sakene kan vi ikke se at kommunen har vist til årsrapport som en del av opplysning av saken. Vi ser imidlertid at PPT har vist til innholdet i årsrapporten i noen sakkyndige vurderinger, og dermed har kunnet ta stilling til disse opplysningen når de foretar sin anbefaling (barn 5).

Vi vurderer at kravet 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: «Om det vurderes at det er behov for det så fattes det som hovedregel vedtak om spesialpedagogisk hjelp». Videre skriver kommunen at den som regel følger PPT sine vurderinger.

I rutinebeskrivelsen står det at kommunen fatter vedtak på bakgrunn av PPT sin sakkyndige vurdering. Videre står det at i enkeltvedtaket vurderes og avgjøres det om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp eller ikke.

Våre vurderinger:

I alle åtte sakene vi har fått fremlagt, anbefaler PPT spesialpedagogisk hjelp, og i alle sakene følges dette opp av vedtak fra kommunen.

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.

På bakgrunn av innsendte vedtak og ordlyden i rutinebeskrivelsen vurderer vi at kommunen sin lovforståelse er i samsvar med lovkravet, nemlig at kommunen skal treffe enkeltvedtak, både om man innvilger rett til spesialpedagogisk hjelp eller vurderer at det ikke er behov for dette.

Vi vurderer at kravet i regelverket er 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 det enten står i vedtaket hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på, eller så viser man til den sakkyndige vurderingen.

Alle vedtakene viser til datert sakkyndig vurdering, og i alle sakene har PPT sendt kopi av sakkyndig vurdering til foreldrene slik at de er blitt gjort kjent med innholdet i denne. Kommunen legger ikke ved sakkyndig vurdering som vedlegg til selve vedtaket.

I rutinebeskrivelsen er det ikke vist til hva et enkeltvedtak skal inneholde jf. barnehageloven § 35 a - f.

Våre vurderinger:

I enkeltvedtaket må det beskrives hvilke tiltak som skal ivareta barnets behov. Barnehageloven § 35 gir en oversikt som viser hvilke minstevilkår et enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp må inneholde.

I praksis kan det være tilstrekkelig om det i enkeltvedtaket står at det som er tilrådd i den sakkyndige vurderingen, skal ligge til grunn. Dette forutsetter at den sakkyndige vurderingen er tilstrekkelig klar og i tråd med kravene i barnehageloven § 34.

Alle vedtakene inneholder noe informasjon under hvert av vilkårene i barnehageloven § 34 pkt. a – e, og vedtakene som er gjort f.o.m høsten 2020 er utformet etter nøyaktig samme mal.

Under «Innhold» gis det i alle vedtakene en kort generell beskrivelse av den spesialpedagogiske hjelpen. I noen vedtak står det hva hjelpen skal bidra til. Eksempel her kan være at barnet skal utvikle sine språklige og sosiale ferdigheter. Det kan også stå helt generelt at dette betyr at barnet skal få strukturert språkstimulering og at det skal gis lyttetrening etc.

Videre er det i noen av vedtakene gitt en nærmere beskrivelse, lenger bak i vedtaket under «Begrunnelse for saken», av hvilke verktøy som skal benyttes. Eksempel her er Karlstadmodellen, tegn til tale, BRAVO-leken etc.

Som det fremgår under pkt 2.2.2 er det vår vurdering at innholdet i de sakkyndige vurderingene oppfylder vilkårene etter barnehageloven § 34, innbefattet hva hjelpen skal gå ut på jf. bokstav a. Kommunen viser i vedtaket til den sakkyndige vurderingen, og skriver i flere vedtak at det er den sakkyndige vurderingen som er «lagt til grunn for vedtaket».

Etter vår vurdering kommer det imidlertid ikke tydelig nok fram av vedtaket er fullt ut i tråd med PPT sin anbefaling i sakkyndig vurdering.

Foreldrene og barnehagen skal i minst mulig grad ikke trenge å gå tilbake til tidligere utsendte sakkyndige vurderinger for å finne en beskrivelse av innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen. Som tidligere nevnt, er det i nesten alle sakene kort tid mellom den sakkyndige vurderingen og vedtaket. Jo lenger tid det er mellom sakkyndig vurdering og vedtak jo mere taler dette for at man enten må gjengi innholdet under hvert lovkrav, eller legge den sakkyndige vurderingen ved vedtaket. Der den sakkyndige vurderingen er på flere sider vil det være hensiktsmessig og vise til sidenummer og avsnitt dersom man henviser til denne.

Vi vurderer at kravet i regelverket ikke 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 egenrevisningen svarer kommunen ja på spørsmålet om at vedtaket inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare.

Alle vedtakene med unntak av ett, viser til at hjelpen skal gis fra dato til dato. Unntaket er ett vedtak som kun viser til sluttdato, der også tidligere vedtak utløp før vedtaksdato (barn 5). Her vil det være en periode på ca. to måneder uten rettighet i vedtak.

Våre vurderinger:

Vedtaket 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.

I rutinebeskrivelsen står det at kommunen skal fatte vedtak for ett barnehageår. Dette følges opp i praksis i de innsendte vedtak.

Alle vedtakene viser datert periode, med unntak av ett tilfelle. I praksis kan det være at den spesialpedagogiske hjelpen ble videreført i perioden, eller at man har ment at det skulle være en pause i forbindelse med sommerferie, men dette fremgår ikke av ordlyden i det nye vedtaket.

Vi vurderer at kravet i regelverket ikke 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 egenvurderingen svarer kommunen at vedtakene inneholder informasjon om timeomfang.

Det varierer i vedtakene hvilken benevnelse kommunen bruker på timeomfanget. Noen ganger bruker man timer pr dag, noen ganger uketimer, og andre ganger kun årstimer.

Våre vurderinger:

Kommunen må skrive tydelig i vedtaket hvilket timeomfang hjelpen skal ha. Kommunen kan med fordel også tydeliggjøre om disse timene skal gis direkte overfor barnet, eller om noen av disse timene skal gå til forberedelse, etterarbeid, veiledning av personalet og foreldrerådgivning.

Omfanget av tilbudet skal være fastsatt i timer per uker eller per år. Det er viktig at foreldre og barnehage kan se om det er samsvar eller avvik i timeomfanget i vedtak og sakkyndig vurdering. I alle de sakkyndige vurderingene opplyser PPT både årstimer og uketimer (Omfang: 1800 årstimer, barnehageår på 11 mnd.), som utgjør 37,5 timer pr uke). PPT skriver også enkelte ganger hvordan hjelpen skal fordeles pr dag.

Denne klare og detaljerte beskrivelsen om periode følges ikke alltid opp i vedtakene. Det er for eksempel ikke sikkert at foreldre vet hva 1800 årstimer utgjør pr. dag sett i sammenheng med lengden av et barnehageår.

Vedtakene viser imidlertid alle dagtimer og/eller uketimer, med ett unntak (barn 4) der vedtaket kun viser innvilgede årstimer, men da i en eksakt fra/til periode slik at det er mulig å regne seg fram til hva dette utgjør pr uke.

Vi vurderer at kravet i regelverket 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 ja på spørsmålet om vedtaket inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres, og føyer til: «om det ikke fremkommer i den sakkyndige vurderingen».

Det står ingenting i rutinebeskrivelsen om kravene til innholdet i enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

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 i alle tilfellene skal gis i barnehagen. Videre står det også om hjelpen skal gis til barnet alene eller i grupper, evt. fordelingen av dette. I noen av vedtakene er det sagt spesifikt at hjelpen skal utføres en viss varighet per dag og da på rom uten forstyrrelser (barn 1).

Også når det gjelder dette vilkåret gis det i alle sakene en mere detaljert beskrivelse i den sakkyndige vurderingen enn i vedtaket knyttet til organiseringen av hjelpen. Vi viser her til pkt 2.2.4, der kommunen i vedtaket kan henvise direkte til det konkrete punktet i den sakkyndige vurderingen, samtidig som det bør gjøres klart i vedtaket at dette er fattet fullt ut i tråd med anbefalingen fra PPT.

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 og føyer på at som regel gjør den det i de tilfeller der det er behov for spesialpedagog eller pedagog.

Det står ingenting i rutinebeskrivelsen knyttet til vilkåret om at vedtaket skal inneholde informasjon om hvilken kompetanse den som gir hjelpen skal ha.

Alle vedtakene sier noe om kompetansekravet til den som skal utøve hjelpen.

Våre vurderinger:

Det må komme tydelig fram av vedtaket hvilken kompetanse som kreves av de som skal gi hjelpen.

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.

Kommunen bruker mange ulike begrep og formuleringer i sin beskrivelse av kompetansekravet. Vi kan her nevne barnehagelærer (barn 7), barnehagelærer med lang erfaring (barn 2), assistent/fagarbeider/spesialpedagog eller barnehagelærer (barn 3), spesialpedagogisk ressursperson (barn 4), ingen spesiell kompetanse påkrevd (barn 5), vedkommende som skal jobbe med ham er den samme som siste barnehageår (barn 1, vedtak nr. 2) en som har erfaring med å jobbe med språkstimulering (barn 1, vedtak nr. 1) og til slutt, den som skal gi hjelpen bør ha pedagogisk bakgrunn eller erfaring med å jobbe med språkutvikling og adferd fra tidligere (barn 8).

I de sakkyndige vurderingene har PPT i all hovedsak brukt formuleringene: spesialpedagog/pedagog, spesialpedagog, barnehagelærer.

I to av sakene er det gitt en etterfølgende supplerende sakkyndig vurdering fra PPT der man har omformulert kompetansekravet fra tidligere barnehagelærer og spesialpedagog til også å omfatte assistent med kjennskap til barnet (barn 3) og kombinasjonen spesialpedagog og logoped er senere endret til kun spesialpedagog (barn 4).

Ovennevnte viser at anbefalte kompetansekrav i sakkyndig vurdering ikke alltid blir videreført i vedtaket. Kommunen er i henhold til barnehageloven § 35 ilagt kompetanse til å treffe vedtak med vilkår som fraviker fra PPT sin vurdering, men begrunnelsen må da fremkomme i vedtaket, se barnehageloven § 35 første ledd første setning. Dette er ikke blitt gjort i alle sakene vi har fått fremlagt.

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 egenreviseringen svarer kommunen at vedtaket inneholder tilbud om foreldrerådgivning, i tillegg til at kommunen skriver at foreldrene får veiledning fra PPT, og veiledningen er gratis.

I rutinebeskrivelsen står det at foreldrene og barnehagen kan kontakte PPT for veiledning når som helst.

I alle vedtakene står det at det skal gis foreldrerådgivning fra PPT. I noen står det at den er gratis, og i noen står det ved behov (barn 5) skal finne sted i samarbeidsmøter, utarbeiding av individuell utviklingsplan (IUP) og i halvårsvurderinger.

Våre vurderinger:

Foruten om at det i alle vedtakene står at foreldrene har tilbud om foreldrerådgivning, og at denne skal gis av PPT, står det ikke noe nærmere om hvordan foreldrerådgivningen skal organiseres, eller hvor mye tid som er satt av til foreldrerådgivningen. Det er derfor uklart om det er foreldrene som aktivt må ta kontakt med PPT eller barnehage for å få dette.

I de sakkyndige vurderingene står det at PPT er tilgjengelig for veiledning ved behov.

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 egenreviseringen svarer kommunen ja på at det gis en begrunnelse i vedtaket dersom vedtak ikke samsvarer med sakkyndig vurdering.

I vedtakene står det under avsnittet rettslig grunnlag, at et eventuelt avvik skal begrunnes i henhold til barnehageloven § 32.

Det står ingenting i rutinebeskrivelsen om at et avvik mellom anbefalingene i sakkyndig vurdering og rettighetene i vedtaket skal begrunnes.

Våre vurderinger:

I mange av vedtakene bruker kommunen formuleringen om at det er den sakkyndige vurderingen som legges til grunn for vedtaket. Det fremkommer imidlertid ikke klart i ordlyden i noen av vedtakene at vedtaket er i samsvar med anbefalingene til PPT. Dette vil først la seg konstatere når man sammenligner innholdet i sakkyndig vurdering og vedtaket.

Vi har tidligere slått fast at vilkårene til hva en sakkyndig vurdering skal inneholde etter barnehageloven § 34, er oppfylt i alle sakene vi har fått fremlagt. Malen som PPT tok i bruk høsten 2020 er så klar og oversiktlig at kommunen kunne som et alternativ vist direkte til det enkelte punkt i den sakkyndige vurderingen, knyttet til enkeltvilkårene i vedtaket jf. barnehageloven § 35 bokstav a – f. I så tilfelle burde sakkyndig vurdering legges ved selve vedtaket.

Når vi sammenligner vedtak og sakkyndige vurderinger har vi sett at det er avvik, blant annet på kompetansekravet og beskrivelse av hva hjelpen skal gå ut på. Noen ganger skyldes det at det kun er tatt med kortere utdrag av teksten fra sakkyndig vurdering i vedtaket, og andre ganger er det brukt andre formuleringer.

De to tilfeller har kommunen gjort endringer i vedtaket sett opp mot anbefalingene i opprinnelig sakkyndig vurdering, men dette blir gjort etter at PPT har endret sin anbefaling knyttet til kompetanse i etterfølgende supplerende sakkyndig vurdering (barn 3 og 4). I begge disse tilfellene gir kommunen en begrunnelse for hvorfor man fraviker opprinnelig anbefaling. I de øvrige tilfellene er det ikke gitt noen begrunnelse for avviket.

Vi vurderer at kravet i regelverket ikke 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 ja på spørsmålet om den tar hensyn til barnets beste når det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

I rutinebeskrivelsen står det i forbindelse med den sakkyndige vurderingen at denne skal inneholde en barnets beste vurdering, og barnet har rett til medbestemmelse og til å gi uttrykk for sin mening. I den forbindelse viser rutinebeskrivelsen til barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

I vedtakene står det ingenting om ikke at kommunen har gjort en barnets beste vurdering i forbindelse med sine vurderinger og resultat i vedtaket.

Våre vurderinger:

Kommunen trenger ikke nødvendigvis bruke begrepet «barnets beste» i vedtaket for at den rent faktisk har gjort denne vurderingen. At denne vurderingen har blitt gjort kan for eksempel fremgå av begrunnelsen i vedtaket.

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.

I ett vedtak står det at omfanget av timer er vurdert som passende for at barnet ikke skal bli sliten og ukonsentrert i løpet av økten. Dette er basert på anbefalingen i sakkyndig vurdering, der PPT har gjort en barnets beste vurdering basert på observasjon av barnet, samt samtaler med barnehage og foreldre.

I et par av de sakkyndige vurderingene (eksempel barn 1 og 7) er det med egne avsnitt der PPT har vurdert barnets beste, samt et eget avsnitt om tidlig innsats. Det fremgår også at PPT i tillegg til observasjon og testing, samtale med barnehage og foreldre, også har hatt egen samtale med barnet (barn 7).

Vedtakene viser heller ikke til at kommunen er enige i PPT sin barnets beste vurdering i sakkyndig vurdering, eller hva som fremgår av denne vurderingen.

Vi kan ikke finne at sakkyndig vurdering 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 fremgå 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.

I rutinebeskrivelsen står det at foreldrene har rett til å klage på vedtaket innen tre uker etter at vedtaket er blitt fattet, jf. forvaltningsloven § 29.

Under overskriften *Klageadgang* i enkeltvedtakene er det informert om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes kommunen. Det er også informert om retten til å se sakens dokumenter, at partene kan søke bistand fra fullmektig samt at man har en løpende rett til å klage på gjennomføringen utover 3 ukers fristen.

Våre vurderinger:

Alle vedtakene har et eget avsnitt om klageadgang, med identisk innhold. 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 tillegg skriver den at det noen ganger kan ta lengre tid av ulike årsaker, som at ting må utredes. I de tilfellene det har vært lang saksbehandlingstid så opplyser kommunen at hjelpen likevel har vært igangsatt.

I rutinebeskrivelsen står det at enkeltvedtak skal fattes inne rimelig tid, og at dersom vedtaket ikke kan fattes innen en måned skal det sendes ut foreløpig svar til foreldrene, jf. forvaltningsloven § 11 a tredje ledd.

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. forvaltningsloven § 11 a.

I dokumentasjonen vi har undersøkt, ser vi at kommunen treffer enkeltvedtaket innen 4 uker etter sakkyndig vurdering i hoveddelen av sakene.

- Barn 1 (sv 14.08.20, vedtak 27.08.20)*
- Barn 2 (sv 28.08.20, vedtak 15.09.20)*
- Barn 3 (sv 28.01.20, vedtak 10.02.20)*
- Barn 4 (sv 17.08.20, vedtak 31.08.20)*
- Barn 5 (sv 15.05.20, vedtak 14.09.20) **
- Barn 6 (sv 14.08.20, vedtak 26.08.20)*
- Barn 7 (sv 04.02.20, vedtak 06.02.20, senere nytt vedtak 08.10.20)*
- Barn 8 (første sv 10.10.18, vedtak 24.07.19)*

Vedtak* for barn 5 i oversikten gjelder individuell tilrettelegging (tidligere barnehage-loven § 19g nå § 37), mens det i teksten står at det er spesialpedagogisk hjelp.

Unntakene er her ett tilfelle der det gikk fire måneder fra sakkyndig vurdering til vedtak, og ett tilfelle der det gikk over ni måneder.

Med bakgrunn i eksemplene over vurderer Statsforvalteren at det i to tilfeller er 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.

Noen av vedtakene er truffet ut i barnehageåret. Det er imidlertid alltid satt oppstartsdato for når vedtakene skal gjelde fra. Da både dato for oppstart er satt tidligere enn vedtaksdato (Barn 2, 4, 7) og kommunen også opplyser det i egenerklæringen, forutsetter vi at hjelpen er igangsatt fra oppsatt dato. I de tilfellene at hjelpen igangsettes før vedtaksdato kan kommunen med fordel opplyse om dette i vedtaket.

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:

Kautokeino kommune må sørge for å gjøre vedtak om spesialpedagogiskhjelp som oppfyller kravene i barnehageloven §§ 32 og 35, jf. § 31 og forvaltningslovens bestemmelser om

Det innebærer at kommunen skal:

- innhente samtykke fra begge foreldre/foresatte før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- fatte vedtak som inneholder informasjon om hva hjelpen skal gå ut på
- fatte vedtak som viser perioden hjelpen skal vare
- 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

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart.

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

Fristen er 6. desember 2021. 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