

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Spesialpedagogisk hjelp og
individuell tilrettelegging
Barnehageloven §§ 31-35 og 37

Åsnes kommune

Sammendrag

Vi har ført tilsyn med Åsnes kommune. Temaet for tilsynet er barnehagemyndighetens etterlevelse av reglene om spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging i barnehageloven §§ 31-35 og 37. Formålet med tilsynet er kontrollere at kommunen oppfyller kravene i regelverket når det gjelder retten barn under opplæringspliktig alder har til spesialpedagogisk hjelp, og retten barn under opplæringspliktig alder med nedsatt funksjonsevne har til et individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.

Åpningsbrev med varsel om skriftlig tilsyn ble sendt til Åsnes kommune 19. januar 2021. Det ble avholdt felles digitalt formøte for vårens tilsyn for tre kommuner den 12. februar 2021, der Åsnes deltok. I formøte ble hovedtemaene for tilsynet gjennomgått, samt bruken av RefLex.

Dokumentasjon og svar på egenvurdering i RefLex ble oversendt til Statsforvalteren innen fristen 5. mars 2021. Foreløpig tilsynsrapport med varsel om vedtak om pålegg ble oversendt til kommunen 5. juli 2021 med frist til den 20. august 2021 til å uttale seg om innholdet i rapporten. Åsnes kommune oversendte uttalelse til den foreløpige tilsynsrapporten den 19. august 2021. På bakgrunn av kommunens uttalelse og oversendelse av ny dokumentasjon, har Statsforvalteren endret konklusjonen på noen punkter. Antall regelverksbrudd er redusert. Endringene i kommunens praksis og Statsforvalterens vurdering av dette fremkommer under hvert enkelt punkt. Våre vurderinger og konklusjoner er basert på egenvurdering i RefLex og mottatt dokumentasjon. Se liste over dokumentasjon som er vedlagt rapporten.

Avdekkede regelverksbrudd – veien videre

Statsforvalterens tilsyn med Åsnes kommune har avdekket regelverksbrudd på følgende områder:

Sakkyndige vurderinger

1. Kommunen må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 34 jf. § 31. Kommunen må i den forbindelse se til at:

- PPT legger stor vekt på barnets og foreldrenes syn i tilrådingen om spesialpedagogisk hjelp.
- PPT gjør rede for og tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring.
- PPT tar stilling til barnets beste når det utarbeides sakkyndige vurderinger.

Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp

2. Kommunen må sørge for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp som oppfyller kravene i barnehageloven kap. VII og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. barnehageloven §§ 31 og 35. Kommunen må i den forbindelse se til at:

- Saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.
- Den tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Individuell tilrettelegging i barnehagen

3. Kommunen må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 37. Kommunen må i den forbindelse se til at:

- Saken er tilstrekkelig opplyst for å kunne ta stilling til om et barn har nedsatt funksjonsevne, og om barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

- Den i vedtaket tar stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne, og om denne funksjonsevne gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

- Den tar stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn.

- Den tar stilling til hva som vil være til barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging.

Statsforvalteren fatter med dette vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **28.10.2021**, se mer om dette til slutt i rapporten.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	8
1.1	Kort om Åsnes kommune.....	8
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet.....	8
1.3	Avklaringer og definisjoner.....	9
2	Rett til spesialpedagogisk hjelp.....	9
2.1	Sakkyndige vurderinger.....	9
2.1.1	Utarbeider PPT sakkyndige vurderinger om spesialpedagogisk hjelp i de tilfeller hvor barnehageloven krever det?.....	9
2.1.2	Får barnet anledning til å gi uttrykk for sin mening når PPT utarbeider sakkyndig vurdering?.....	10
2.1.3	Får foreldrene uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp?.....	11
2.1.4	Legger PPT stor vekt på barnets og foreldrenes syn i sin tilråding om spesialpedagogisk hjelp?.....	12
2.1.5	Opplyser PPT saken så godt som mulig før de utarbeider sakkyndige vurderinger?.....	13
2.1.6	Utarbeider PPT sakkyndige vurderinger så snart som mulig?.....	13
2.1.7	Gjør PPT rede for og tar stilling til om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet?.....	14
2.1.8	Gjør PPT rede for og tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring?.....	15
2.1.9	Gjør PPT rede for og tar stilling til om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet, dersom barnet går i barnehage?..	16
2.1.10	Gjør PPT rede for og tar stilling til hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring?.....	16
2.1.11	Gjør PPT rede for og tar stilling til hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen, bør ha?.....	17
2.1.12	Vurderer PPT hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurderinger?.....	18
2.2	Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp.....	19
2.2.1	Kan foreldre melde behov om spesialpedagogisk hjelp for barnet når som helst gjennom året?.....	19
2.2.2	Henviser kommunen barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering?.....	20

2.2.3	Er det innhentet samtykke fra foreldrene før PPT utarbeider sakkyndig vurdering?	21
2.2.4	Får foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp?	22
2.2.5	Innhenter kommunen samtykke fra foreldrene før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?.....	22
2.2.6	Sørger kommunen for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?.....	23
2.2.7	Fatter kommunen vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering?	24
2.2.8	Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hva hjelpen skal gå ut på?.....	25
2.2.9	Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare?	25
2.2.10	Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvilket timeomfang hjelpen skal ha?	25
2.2.11	Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres?	26
2.2.12	Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha?	27
2.2.13	Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp tilbud om foreldrerådgivning?	27
2.2.14	Begrunner kommunen vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen?.....	28
2.2.15	Tar kommunen stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?.....	28
2.2.16	Inneholder vedtaket informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen?.....	29
2.2.17	Inneholder vedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?.....	30
2.2.18	Fatter kommunen vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, og med oppstartdato ut fra barnets behov?	30
3	Kommunens plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får individuell tilrettelegging i barnehagen	31
3.1	Fanger kommunen opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging?	31
3.2	Undersøker kommunen om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging?	33

3.3	Gir kommunen foreldrene mulighet til å uttale seg?.....	33
3.4	Opplyser kommunen saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til om et barn har nedsatt funksjonsevne, og om barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn?.....	34
3.5	Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging i barnehagen?....	35
3.6	Har kommunen i vedtaket tatt stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne, og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn?.....	35
3.7	Tar kommunen stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn? 36	
3.8	Inneholder vedtak om avslag en begrunnelse for hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging?	37
3.9	I vedtak der kommunen kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde i en bestemt barnehage, legger kommunen særlig vekt på a) tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer? b) de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen? c) virksomhetens ressurser?	38
3.10	Sørger kommunen for at barnet får et tilbud om individuell tilrettelegging i en annen barnehage i tilfeller der de kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde?.....	38
3.11	Får barnet vedtak om individuell tilrettelegging i en annen barnehage, dersom en privat barnehage ikke samtykker i individuell tilrettelegging?	38
3.12	Tar kommunen stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging?.....	39
3.13	Inneholder vedtaket informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen?	40
3.14	Inneholder vedtaket informasjon om retten til å sakens dokumenter? 40	
3.15	Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig? 41	
3.16	Iverksetter kommunen vedtaket fra vedtaksdato eller fra den dato vedtaket bestemmer?	41
3.17	Gjennomfører kommunen individuell tilrettelegging i tråd med vedtaket?	42
4	Våre reaksjoner	42
4.1	Pålegg om retting	42
4.2	Oppfølging av påleggene	43
5	Dere har rett til å klage.....	43

6	Vedlegg – liste over dokumentasjon.....	44
---	---	----

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

Åsnes kommune er valgt ut på bakgrunn av hvor sannsynlig det er at kravene i regelverket ikke er oppfylt, og hvilke konsekvenser det kan få for barna. Denne risikovurderingen bygger på informasjon Statsforvalteren har fra ulike kilder.

1.1 Kort om Åsnes kommune

Åsnes kommune ligger i Innlandet fylke. Kommunen hadde 7 197 innbyggere¹ ved utgangen av 1. kvartal 2021. Åsnes kommune har åtte barnehager med plass til ca. 260 barn.² Av disse er fire kommunale barnehager og fire private barnehager. Kommunen er organisert med en sektorleder for oppvekst. Skolefaglig rådgiver og barnehagemyndighet har ansvaret for barnehagene i kommunen, og har også ansvaret for private skoler i Åsnes og barnehagene i nabokommunen Våler.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Åsnes kommune i brev av 19. januar 2021. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Det ble avholdt felles digitalt formøte for vårens tilsyn for tre kommuner den 12. februar 2021, der Åsnes deltok. I formøte ble hovedtemaene for tilsynet gjennomgått, samt bruken av RefLex. Dokumentasjon og svar på egenvurdering i RefLex ble oversendt til Statsforvalteren innen fristen 5. mars 2021. Våre vurderinger og konklusjoner er basert på egenvurdering i RefLex og mottatt dokumentasjon.

De to hovedtemaene for tilsynet er:

1. Rett til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 31-35.

Undertemaene vi har kontrollert omfatter å utarbeide sakkyndige vurderinger og å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

2. Rett til individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 37

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

¹ <https://www.ssb.no/kommunefakta/asnes>

² <https://www.asnes.kommune.no/tjenester/barn-og-utdanning/barnehager/barnehagene-i-asnes/>

Formålet med tilsynet er å kontrollere at kommunen oppfyller kravene i regelverket når det gjelder retten barn under opplæringspliktig alder har til spesialpedagogisk hjelp, og retten barn under opplæringspliktig alder med nedsatt funksjonsevne har til et individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

1.3 Avklaringer og definisjoner

Med regelverket mener vi barnehageloven med forskrifter og andre lover og forskrifter som gjelder for kommunen (og PPT) innenfor det området vi kontrollerer. Særlig aktuelle er forvaltningsloven og barnekonvensjonen.

Med barn under opplæringspliktig alder mener vi alle barn som ikke har begynt på skolen, og som ikke omfattes av opplæringsloven § 2-1 om rett og plikt til grunnskoleopplæring, samt barn som har fått vedtak om utsatt skolestart. Retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehageloven kapittel V A omfatter både barn i barnehage og barn som ikke går i barnehage. Retten til et egnet tilrettelagt barnehagetilbud i barnehageloven kapittel V A gjelder barn som går i barnehage.

Med kommunen mener vi først og fremst kommunen som barnehagemyndighet. I noen tilfeller mener vi kommunen som ansvarlig for PPT.

Rapporten tar for deg de ulike hovedtemaene med deltemaer, og er oppdelt i kontrollspørsmål som er tilpasset de rettslige kravene i regelverket. Vi bruker kontrollspørsmålene som overskrifter i rapporten og presenterer rettslig grunnlag, vår undersøkelse og vurdering og konklusjon på hvert enkelt kontrollspørsmål.

2 Rett til spesialpedagogisk hjelp

2.1 Sakkyndige vurderinger

2.1.1 Utarbeider PPT sakkyndige vurderinger om spesialpedagogisk hjelp i de tilfeller hvor barnehageloven krever det?

Rettslig grunnlag

PPT må utarbeide sakkyndig vurdering i alle tilfeller der dere mottar henvendelser om barn som kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 34 jf. § 31. Den sakkyndige vurderingen er en forutsetning for at kommunen skal kunne vurdere om et barn har rett til spesialpedagogisk hjelp, og dere må derfor utarbeide en sakkyndig vurdering selv om dere mener barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp. Dere skal ikke unnlate å gjøre det i tilfeller hvor dere for eksempel vurderer at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp, eller i tilfeller hvor det er foreldrene som ber om utredning og ikke barnehagen.

Statsforvalterens undersøkelse

PPT svarer i egenvurderingen at det er en del av rutinene ved deres kontor at det utarbeides sakkyndige vurderinger i alle tilfeller hvor barnehageloven krever det. PPT skriver videre i

egenvurderingen at PP-tjenesten for Åsnes og Grue er aktive deltakere i barnehagehelseteam, tverrfagligteam og Kvello, og at Åsnes-modellen med bl.a. samhandlingstrappa gir viktige føringer for arbeidet. I «Rutinebeskrivelse spesialpedagogisk hjelp» gjeldende fra 1. august 2019, omhandler punkt 3 PP-tjenestens arbeid med sakkyndig vurdering. Her fremkommer det at PP-tjenesten etter henvisning skal gjøre en sakkyndig vurdering som består av utredning og en tilrådning eller anbefaling.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at rutinene er at det utarbeides sakkyndig vurdering i alle tilfeller det er krav om det. Vi vurderer at de nevnte rutinene ved kontoret, sammen med de skriftlige rutinene, tilsier at sakkyndig vurdering utarbeides både der barnet tilrådes spesialpedagogisk hjelp og der spesialpedagogisk hjelp ikke anbefales.

Statsforvalteren konkluderer med at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger om spesialpedagogisk hjelp i de tilfeller hvor barnehageloven krever det.

2.1.2 Får barnet anledning til å gi uttrykk for sin mening når PPT utarbeider sakkyndig vurdering?

Rettslig grunnlag

Dersom barnets alder, modenhet og andre personlige forutsetninger tilsier det, skal barnet få anledning til å gi uttrykk for sin mening om behovet for spesialpedagogisk hjelp. Foreldre eller andre kan uttale seg på barnets vegne, jf. barnehageloven § 32, jf. §§ 31 og 33, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen viser PPT til «Rutinebeskrivelse spesialpedagogisk hjelp» og skriver at de ved gjennomgang i forbindelse med tilsyn ser at rutinebeskrivelsen må revideres i forhold til å ha mer fokus på barnets stemme og barnets beste i hele prosessen fra bekymring til evt. henvisning og utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Det opplyses at revidert utgave vil bli lagt ut på kommunens hjemmeside og at ansvarlig for revidering blir PP-leder i samarbeid med vedtaksmyndighet. I ny revidert vedtaksmal er det tatt inn et punkt om «Barnets stemme». PPT skriver videre at de er klar over at barnets stemme og vektleggingen av denne har kommet for lite frem i de sakkyndige vurderingene. Til tross for dette mener PPT at de gjennom den informasjonen de får ved direkte observasjoner, informasjon fra foresatte og barnehagepersonalet, har forsøkt å trekke barnets mening inn som grunnlag for behov for spesialpedagogisk hjelp. Det vises til nytt drøftingsskjema, der barnets stemme ikke er nevnt, og til pedagogisk rapport. Pedagogisk rapport inneholder et punkt der følgende bes notert av barnehagen: «*Hva formidler barnet om sin situasjon? Hvordan tolker du barnets opplevelse av å være i barnehagen? Uttrykker barnet engstelse, trivsel/mistrivsel, og i hvilke situasjoner?»* I «Rutinebeskrivelse spesialpedagogisk hjelp» er det inntatt utdrag fra lovgrunnlaget bakerst. Lovgrunnlaget inneholder henvisninger til bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp i barnehageloven. Det er ikke henvist til Barnekonvensjonen art. 12 eller på annen måte eksplisitt nevnt at barnet må høres i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndig vurdering.

I Åsnes kommune sitt svar på foreløpig tilsynsrapport er det presisert at det er tatt inn et eget punkt om barnets stemme i malen til sakkyndig vurdering. Videre skriver kommunen at barnets stemme er kommet tydeligere frem i de sakkyndige vurderingene som er skrevet våren 2021, selv om det i noen tilfeller skrives at barnets stemme er innhentet gjennom nærpåersoner i barnehagen, informasjon fra foresatte og PP-tjenestens egne observasjoner. Ytterligere to sakkyndige vurderinger er mottatt og gjennomgått, i tillegg til de fire første.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren merker seg at den nye malen for sakkyndig vurdering inneholder et eget avsnitt med barnets stemme, og dette vil føre til at PPT må foreta seg handlinger for å avdekke og oppsummere barnets syn, samt å nedfelle dette skriftlig. Spørsmålene i pedagogisk rapport som barnehagen skal besvare, vil også kunne bidra til å avdekke barnets mening. Statsforvalteren vurderer at den nye malen og pedagogisk rapport vil bidra til at barnets stemme høres. Vi har også sett to sakkyndige vurderinger, der barnets stemme kommer frem i praksis og vurderer på denne bakgrunn at PPT gir barnet anledning til å komme med sin mening når PPT utarbeider sakkyndig vurdering.

Statsforvalteren konkluderer med at barnet får anledning til å gi uttrykk for sin mening når PPT utarbeider sakkyndig vurdering.

2.1.3 Får foreldrene uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp?

Rettslig grunnlag

Foreldrene må få uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp. jf. barnehageloven § 32 første ledd.

Statsforvalterens undersøkelse

PPT svarer i egenvurderingen at foreldrene trekkes aktivt med gjennom hele prosessen, slik det er beskrevet i deres rutiner. I «Rutinebeskrivelse spesialpedagogisk hjelp» punkt 3 omtales involveringen av foreldre i tre punkter PPT skal snakke med og involvere foreldre før de anbefaler hvilket tilbud barnet skal få, PPT skal informere foreldrene, slik at de kjenner innholdet i den sakkyndige vurderingen i et eget møte som PPT innkaller til og sakkyndig utredning sendes til foreldrene. I egenvurderingen beskrives følgende involvering punktvis:

«1. Fra bekymring/uro oppstår hos barnehagepersonalet (drøftingsplan)

2. Henvisningsskjema (se egne punkter for foresatte)

3. Gjennomføring av oppstartsamtale (hos PP-tjenesten uten bhg.personalet- en av PP-tjenestens faste rutiner)

4. Tilbakemeldingsmøte, der bhg.personalet, foresatte og PP-tjenesten deltar. Der PP-tjenesten legger frem en skisse til sakkyndig vurdering

5. Sakkyndig vurdering - se malen: Under punktet til informasjon i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndig vurdering»

De sakkyndige vurderingene, som Statsforvalteren har gjennomgått, inneholder et eget avsnitt der det opplyses om at partene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Videre er det oppgitt en frist på 8 dager for å komme med merknader, og at sakkyndig vurdering vil regnes som ferdigstilt, dersom det ikke kommer merknader.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren vurderer at foreldre er involvert på ulike stadier når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp. PPTs svar i egenvurderingen sammenholdt med rutineene viser at foreldre er involvert i stor grad og kan komme med sitt syn på flere tidspunkter i prosessen ved utarbeidelsen av sakkyndig vurdering.

Statsforvalteren konkluderer med at foreldrene får uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.

2.1.4 Legger PPT stor vekt på barnets og foreldrenes syn i sin tilrådning om spesialpedagogisk hjelp?

Rettslig grunnlag

Barnets og foreldrenes syn skal tillegges stor vekt når dere utarbeider den sakkyndige vurderingen, jf. barnehageloven § 32.

Statsforvalterens undersøkelse

PPT svarer i egenvurderingen at de selv vurderer at det legges for lite vekt på barnets syn i tilrådningen, og viser til at det tidligere ikke kom tydelig frem hvordan barnet var hørt. Når det gjelder foreldrenes syn, svarer PPT at de gis mulighet til å komme med sitt syn og at det blir vektlagt. PPT mener imidlertid at foreldrenes syn ikke kommer tydelig frem i vurderingen, og at PPT må informere foresatte om sine rettigheter/muligheter til å delta mer aktivt i arbeidet med tilrådningen.

Det varierer hvorvidt de sakkyndige vurderingene, som vi har fått oversendt, inneholder opplysninger om foreldrenes syn. To av de sakkyndige vurderingene har et eget avsnitt med overskriften «Informasjon fra foresatte», mens to ikke har det. Innholdet i disse avsnittene dreier seg hovedsakelig om beskrivende informasjon om barnet, ikke foreldrenes syn på behovet for spesialpedagogisk hjelp. De sist oversendte sakkyndige vurderingene inneholder egne punkter som beskriver barnets stemme og foreldrenes syn.

I sitt svar på foreløpig rapport beskriver kommunen at ny intern rutine skal sikre at informasjon fra foreldre blir brukt.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at foreldre i stor grad er involvert under arbeidet med sakkyndige vurderinger, og at det etter rutineendringer er større fokus på å avdekke deres syn og deretter vektlekke dette. Det må kunne legges til grunn at endringene i malene som er gjort under tilsynsperioden sikrer at både barnets og foreldrenes syn kommer til uttrykk i de sakkyndige vurderingene. Statsforvalteren merker seg at kommunen beskriver at innføring av interne rutiner skal

sikre at informasjon fra foreldrene blir brukt. Statsforvalteren legger til grunn at kommunen har foretatt endringer i maler som vil bidra til å oppfylle kravet. Statsforvalteren mener imidlertid at det ikke er sannsynliggjort at endringene er implementert på rapporttidspunktet.

Statsforvalteren konkluderer med at PPT ikke legger stor vekt på barnets og foreldrenes syn i tilrådingen om spesialpedagogisk hjelp.

2.1.5 Opplyser PPT saken så godt som mulig før de utarbeider sakkyndige vurderinger?

Rettslig grunnlag

Saken skal være så godt opplyst som mulig før dere utarbeider sakkyndige vurderinger, jf. barnehageloven § 34. Dere skal foreta en helhetlig utredning og bruke ulike kilder og metoder i utredningsarbeidet. Dere har plikt til å innhente alle opplysninger som trengs før dere gjør den sakkyndige vurderingen. Dersom dere ikke har tilstrekkelig fagkompetanse i en sak, må dere hente inn nødvendig kompetanse fra andre.

Statsforvalterens undersøkelse

PPT svarer i egenvurderingen at de alltid gjør egne undersøkelser og at det er viktig å opplyse saken så godt som mulig. Det vises til innhenting av informasjon om barnet fra foreldrene, gjennom den beskrevne praksisen for involvering av foreldre (se punkt 2.1.3). I tillegg kommer det frem viktig informasjon i oppstartsamtale med foresatte. Det følger videre av PPT sine rutiner at det skal gjennomføres observasjon i barnehagen. Det vurderes fra sak til sak hvorvidt kartlegging, eksempelvis språk-kartlegging og/eller kognitive tester, skal gjennomføres. Det innhentes ofte opplysninger fra andre instanser, etter samtykke fra foresatte. De sakkyndige vurderingene inneholder et punkt med overskriften «Vurderingsgrunnlag.» Under dette punktet er det opplistet ulike kilder for informasjon og om det er gjennomført evt. kartlegginger/undersøkelser. Videre i de sakkyndige vurderingene er det brukt opplysninger fra de oppramsede kildene.

Det er gjort endringer i maler som skal sikre at barnets og foreldrenes syn skal komme frem og vektlegges i de sakkyndige vurderingene.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren vurderer at PPT har gode rutiner for å opplyse saken så godt som mulig, og med de endringene som er foretatt omfatter dette også barnets og foreldrenes syn.

Statsforvalteren konkluderer med at PPT opplyser saken så godt som mulig før de utarbeider sakkyndig vurderinger.

2.1.6 Utarbeider PPT sakkyndige vurderinger så snart som mulig?

Rettslig grunnlag

Kommunen skal forberede og avgjøre saker om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig, jf. forvaltningsloven § 11 a. Siden den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen, må dere

utarbeide den sakkyndige vurderingen så snart 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 utrede saken. Det kan ikke innføres ventelister for utredning av barns behov for spesialpedagogisk hjelp. Dette vil stride mot det enkelte barnets rett til spesialpedagogisk hjelp.

Statsforvalterens undersøkelse

PPT svarer i egenvurderingen at de ikke har hatt gjentakende lang saksbehandlingstid. I de sakkyndige vurderingene varierer tiden fra henvisning til ferdig sakkyndig vurderingen med tre til fire måneder. Det fremkommer i alle de mottatte sakkyndige vurderingene at det i tiden fra henvisning til ferdig sakkyndig vurdering er gjennomført ulike aktiviteter i arbeid med saken.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at kravet om «så snart som mulig» vil variere noe fra sak til sak avhengig av sakens kompleksitet og omfang. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så snart som mulig, føre til at en saksbehandlingstid på for eksempel tre måneder fra henvisning til vedtak fattes, er for lang tid. Statsforvalteren legger avgjørende vekt på at det i tiden fra henvisning til ferdigstilt sakkyndig vurdering er gjennomført ulike aktiviteter for å opplyse sakene. På denne bakgrunn legger vi til grunn at sakkyndige vurderinger utarbeides innen rimelig tid.

Statsforvalteren konkluderer med at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig.

2.1.7 Gjør PPT rede for og tar stilling til om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet?

Rettslig grunnlag

Barnehageloven § 34 andre ledd angir ikke en uttømmende liste over hva PPT må ta stilling til i den sakkyndige vurderingen, men den angir noen punkter som må være med. PPT må ta stilling til hvilke særlige vansker og behov barnet har, og om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet, jf. barnehageloven § 34 andre ledd bokstav a. Dere må få frem både de sterke og svake sidene til barnet.

Statsforvalterens undersøkelse

Vi har gjennomgått de sakkyndige vurderingene vi har mottatt fra PPT. I de sakkyndige utredningene er det innledningsvis beskrevet hvorfor barnet er henvist til PPT. Henvisningene varierer og inneholder bl.a. beskrivelse av bekymringer, vansker, utfordringer, evt. diagnoser barnet har. Videre i de sakkyndige vurderingene er det gjort nærmere rede for hvilke utfordringer barna har. Vanskene og behovene som de ulike barna har, er beskrevet under ulike avsnitt i de sakkyndige vurderingene og informasjonen kommer fra ulike kilder. I egenvurderingen svarer PPT at de i noen sakkyndige vurderinger legger vekt på utredning fra andre instanser, bl.a. fra Habiliteringstjenesten, BUP, foreldre og barnehagens informasjon, i tillegg til egen kartlegging og observasjon. PPT vurderer selv at det blir redegjort for sen utvikling og lærevansker i de sakkyndige vurderingene.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalterens gjennomgang av de sakkyndige vurderingene viser at de jevnt over inneholder tilstrekkelig informasjon om sen utvikling og lærevansker hos barna. Redegjørelsene for sen utvikling og lærevansker varierer imidlertid noe i omfang og detaljeringsgrad. For eksempel har vi mottatt en sakkyndig vurdering der det er opplyst at barnet har diagnosen Downs syndrom og at det er bakgrunnen for henvisningen. I denne sakkyndige vurderingen merker Statsforvalteren seg at beskrivelsene av barnets utvikling og lærevansker er noe generelle utover hva en slik diagnose kan indikere av utfordringer. I andre sakkyndige vurderinger, der det er tale om eksempelvis språkvansker eller sosiale/emosjonelle vansker, er redegjørelsene for vansker og utfordringer noe mer konkrete.

Statsforvalteren konkluderer med at PPT gjør rede for og tar stilling til om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet.

2.1.8 Gjør PPT rede for og tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring?

Rettslig grunnlag

For å kunne anbefale hvilket tilbud barnet trenger, må PPT få frem barnets utviklingsmuligheter og læringspotensial. PPT må gjøre rede for realistiske mål for barnets utvikling og læring, jf. barnehageloven § 34 andre ledd bokstav b. Hjelpen må ses i sammenheng med formålet for barnehagens innhold og oppgaver.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer PPT at de mener at mål for barnet inngår under punktet «PP-tjenestens utredning», i tillegg til at avsnittet inneholder beskrivelser av forhold ved det allmennpedagogiske tilbudet, som er viktige for barnets utvikling, og mål og innhold i den spesialpedagogiske hjelpen. Videre skriver PPT at de vurderer at barnets realistiske mål bør komme bedre frem i fremtidige sakkyndige vurderinger.

Statsforvalteren har gjennomgått de sakkyndige vurderingene. De sakkyndige vurderingene har noe ulik oppbygning og avsnittsinndeling, men er innholdsmessig nokså like. Alle vurderingene inneholder overskriften «Forhold som er viktige for barnets utvikling», og tre av fire utredninger inneholder egne avsnitt med overskriften «Mål og innhold i den spesialpedagogiske hjelpen». Som PPT peker på, er ikke beskrivelse av realistiske mål for barnets utvikling og læring noe eget punkt i malen for sakkyndig vurdering.

Kommunen opplyser i sin uttalelse til foreløpig rapport at det er gjort små endringer i sakkyndig vurdering, slik at realistiske mål for barnets utvikling og læring vil komme tydeligere frem.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Det kan ikke stilles noe formkrav til PPT til hvordan de ulike momentene som en sakkyndig vurdering må inneholde, er beskrevet. Statsforvalteren legger til grunn at det må være opp til kommunen å finne frem til en form på sakkyndig vurdering som ivaretar lovens krav, samtidig som den skal være lesbar. Vi vurderer at de sakkyndige vurderingene inneholder en god del opplysninger om hvert enkelt barn, og er utfyllende om forhold som er viktige for barnets utvikling. Statsforvalteren er enig

med PPT i at disse opplysningene indikerer noe om barnets potensiale for utvikling og læring. Men det er vanskelig å lese konkrete mål for utvikling og læring ut fra disse opplysningene. Statsforvalteren er av den oppfatning at de sakkyndige vurderingene fokuserer mye på hvordan det skal jobbes med hvert enkelt barn, men mindre på hva det enkelte barnet konkret skal oppnå ved jobbingen. Statsforvalteren vurderer at det fortsatt må fremgå tydeligere hva som er realistiske mål for barnets utvikling og læring.

Statsforvalteren konkluderer med at PPT ikke gjør rede for og tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring.

2.1.9 Gjør PPT rede for og tar stilling til om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet, dersom barnet går i barnehage?

Rettslig grunnlag

For barn som går i barnehage, må dere vurdere om barnehagen har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpest barnets behov innenfor det ordinære barnehagetilbudet jf. barnehageloven § 34 andre ledd bokstav c.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer PPT at de gjør rede for og tar stilling til om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet. PPT skriver at de for å kunne være tydelig på dette punktet, må ha god kunnskap om det ordinære barnehagetilbudet. PPT har tett samarbeid med barnehagene gjennom observasjoner/aktiv deltakelse og får dermed god nok kunnskap til å gjøre rede for og gjøre vurderinger av dette i de sakkyndige vurderingene.

De sakkyndige vurderingene inneholder bl.a opplysninger om avdelingsinndeling, størrelse på barnegrupper, bemanning, evt. satsinger/fokusområder.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren vurderer at de sakkyndige vurderingene inneholder detaljerte beskrivelser av det ordinære barnehagetilbudet. Det fremkommer av beskrivelsene i de sakkyndige vurderingene at PPT har innhentet informasjon om hver enkelt barnehage og det som kan beskrive det ordinære barnehagetilbudet i den gjeldende barnehagen.

Statsforvalteren konkluderer med at PPT gjør rede for og tar stilling til om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

2.1.10 Gjør PPT rede for og tar stilling til hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring?

Rettslig grunnlag

Det må komme frem om dere anbefaler hjelp i barnegruppen, i mindre grupper eller én til én i større eller mindre grad av tiden. Dere må også beskrive hvilke tiltak det er aktuelt å sette inn jf. barnehageloven § 34 andre ledd bokstav d.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer PPT at de gjennom punktene mål, innhold og organisering, gjør rede for hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.

De sakkyndige vurderingene inneholder beskrivelser av hvilke tiltak som skal settes inn, og hvordan tiltakene skal gjennomføres.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalterens gjennomgang av sakkyndige vurderinger viser at de inneholder utfyllende opplysninger om hvilke tiltak PPT anbefaler. Det fremgår hvordan tiltakene skal gjennomføres, og gjennom dette også om tiltakene skal settes inn i grupper eller én til én.

Statsforvalteren konkluderer med at PPT konkluderer med og tar stilling til hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.

2.1.11 Gjør PPT rede for og tar stilling til hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen, bør ha?

Rettslig grunnlag

Omfanget av tilbudet skal være fastsatt i antall timer per år eller per uke, med utgangspunkt i barnehageårets varighet. Hvilken kompetanse dere anbefaler at de som gir hjelpen skal ha, må også fremgå av den sakkyndige vurderingen jf. barnehageloven § 34 andre ledd bokstav e.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer PPT at de anbefaler årstimer til spesialpedagogisk hjelp fordelt på 45 uker à 60 minutter. Videre skriver PPT at anbefalingen vurderes ut fra barnets behov og faktisk oppholdstid og at informasjon fra foresatte er viktig i vurderingen. Når det gjelder hvilken kompetanse den som gir hjelpen skal ha, svarer PPT at det i de tilfeller der hjelpen skal gjennomføres av både pedagog og barneveileder/fagarbeider, gjøres rede for fordelingen. I noen saker er det behov for personal med kompetanse innen tegn til tale eller erfaring med en særlig type utfordringer (f.eks. autismespekterforstyrrelser). I noen tilfeller anbefales spesialpedagog.

Gjennomgang av de sakkyndige vurderingene viser at timeomfanget er beskrevet i årstimer. I de sakkyndige vurderingene er det beskrevet at hjelpen skal gis av pedagog eller spesialpedagog. I tillegg er det et eksempel der den spesialpedagogiske hjelpen skal utføres av både pedagog og fagarbeider/assistent. I denne sakkyndige vurderingen er det presisert at assistentressursen er å oppfatte som en forlengelse av det totale spesialpedagogiske tilbudet. Det fremkommer i den sakkyndige vurderingen hvor mange timer spesialpedagogisk hjelp som anbefales gjennomført med hhv. pedagog og med fagarbeider/assistent.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren ser at PPT har gjort rede for og beskrevet hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig i de sakkyndige vurderingene. Omfanget er oppgitt i årstimer og fordelt på

barnehageåret, som er 45 uker. Det er lett å lese ut av de sakkyndige vurderingene hva som er omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen. Statsforvalteren legger ut ifra svarene i egenvurderingen til grunn av PPT i de fleste tilfeller anbefaler at den spesialpedagogiske hjelpen skal gjennomføres av pedagog, men at det i noen tilfeller anbefales spesialpedagog. Det fremgår tydelig, dersom noe av den spesialpedagogiske hjelpen skal gjennomføres av fagarbeider/assistent.

Statsforvalteren konkluderer med at PPT gjør rede for og tar stilling til hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse den som gir hjelpen bør ha.

2.1.12 Vurderer PPT hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurderinger?

Rettslig grunnlag

Den sakkyndige vurderingen må inneholde en vurdering av barnets beste, 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. Barnets syn på den spesialpedagogiske hjelpen er svært viktig når dere vurderer hva som er til barnets beste. Dere 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.

Statsforvalterens undersøkelse

PPT svarer nei på spørsmålet i egenvurderingen på om de tar stilling til barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurderinger. PPT opplyser videre at dette er en prosess de er inne i for tiden og at de i alle sammenhenger er opptatt av barnets beste, men at det ikke kommer tydelig nok frem i dokumentene. Barnets behov vurderes, bl.a. deltakelse i barnehagens fellesskap (stor gruppe, liten gruppe, èn til èn) opp mot f.eks helsemessige utfordringer.

I de sakkyndige vurderingene beskrives ofte barnets sterke sider, barnets trivsel og en vurdering av hva som skal til for å gi barnet et godt barnehagetilbud. Ved gjennomgang av de sakkyndige vurderingene er det ingen direkte vurdering av barnets beste. De sakkyndige vurderingene inneholder imidlertid beskrivelser av ulike momenter, som kan inngå i en vurdering av barnets beste. Eksempler på dette er beskrivelse av sterke sider, særskilte utfordringer, barnets sårbarhet, behov for inkludering, behov for skjerming/hvile.

I uttalelsen til foreløpig rapport beskriver kommunen at de har endret malen og tatt inn et eget punkt som omhandler barnets beste, der det vil kunne sammenfattes momenter og fremgå hvordan disse er vektlagt og vurdert. Samtidig opplyser PPT om at det vil være nødvendige å jobbe med barnets beste-vurderinger internt, samt at det vil være tema på nettverk for PP-rådgivere i regionen.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren observerer at PPT i de sakkyndige vurderingene på flere punkter har beskrevet forhold ved det enkelte barnet og andre aktuelle momenter som det vil være naturlig å legge vekt på i en vurdering av barnets beste. På grunn av at malen til sakkyndig vurdering er endret, er det lagt til rette for at barnets beste skal utredes og tas stilling til. Statsforvalteren merker seg at PPT vil jobbe

med hvordan barnets beste skal sammenfattes og synliggjøres i fremtiden. De sist oversendte sakkyndige vurderingene inneholder ikke uttrykkelige vurderinger av barnets beste.

Statsforvalteren konkluderer med at PPT ikke tar stilling til barnets beste når det utarbeides sakkyndige vurderinger.

2.2 Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp

2.2.1 Kan foreldre melde behov om spesialpedagogisk hjelp for barnet når som helst gjennom året?

Rettslig grunnlag

Formålet med spesialpedagogisk hjelp er at barn skal få hjelp og støtte så tidlig som mulig, jf. barnehageloven § 31 annet 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.

Statsforvalterens undersøkelse

Barnehagemyndigheten har i egenvurderingen svart ja på spørsmålet om foreldre kan melde behov om spesialpedagogisk hjelp for barnet når som helst gjennom hele året. I svaret vises det til «Rutinebeskrivelse spesialpedagogisk hjelp» og kommunens nettsider; «PPTs rutiner og saksbehandling ved henvisning». I rutinebeskrivelsen har punkt 2 overskriften «Kommunen eller andre sender en henvisning til PP-tjenesten». Rutinen innebærer en liste over hva en henvisning skal inneholde. Innledningsvis er det nevnt at foresatte kan henvende seg direkte til PPT uten å gå via barnehage. På nettsidene til kommunen fremkommer følgende under overskriften «Henvisning» i bokstav b: *«Foreldre kan selv henvise barna sine. Forut for slike henvisninger som kommer uten at skole eller barnehage er involvert, kan PPT kontaktes på telefon, mail eller ved personlig oppmøte. PP-tjenesten understreker likevel at et videre samarbeid som regel alltid vil involvere skole eller barnehage.»*

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at det er informasjonen på kommunens nettsider som er mest relevant under dette spørsmålet. Rutinebeskrivelsen for spesialpedagogisk hjelp fremstår for oss som interne rutiner i kommunen. Det er positivt at det i rutinen er orientert om at foresatte kan henvende seg direkte til PPT uten å gå via barnehage. Det fremgår av allmenn tilgjengelig informasjon på kommunens nettsider at foreldre kan henvise barna sine til PPT og at de kan ta kontakt med PPT forut for en evt. henvisning. Statsforvalteren mener det ikke fremkommer noen tidsbegrensning eller tidsperspektiv i informasjonen på nettsidene, og foreldre kan således henvise barna til PPT når som helst i løpet av året.

Statsforvalteren konkluderer med at foreldre kan melde behov for spesialpedagogisk hjelp for barnet når som helst i løpet av året.

2.2.2 Henviser kommunen barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering?

Rettslig grunnlag

Kommunen skal sørge for at PPT utarbeider sakkyndig vurdering så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering av sitt barn, jf. bhl. § 31 første ledd. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er at barn skal få hjelp og støtte så tidlig som mulig jf. bhl. § 1. I dette ligger at barnehagemyndigheten ikke kan vente med å henvise et barn til PPT, eller ha faste perioder i året man henviser barn.

Statsforvalterens undersøkelse

Kommunen svarer i egenvurderingen at det er foresatte i samarbeid med barnehagen som henviser barnet til PPT i henhold til rutine. Videre opplyser kommunen at PPT Grue og Åsnes i samarbeid med Kongsvingerregionen har utarbeidet en ny drøftingsplan, som skal gjelde fra 1.3.21 i Åsnes. I undersøkelsen av drøftingsplanen ser Statsforvalteren at det er et prosessdokument som skal inngå som en del av en pedagogisk rapport ved en eventuell henvisning til PPT. Det står blant annet i planen at barnets styrker og utfordringer skal være beskrevet før et barn henvises til PPT og at tiltak skal være systematisk utprøvd og evaluert.

Videre henviser kommunen i egenvurderingen til at både private og kommunale barnehager i Åsnes gjennomfører jevnlig barnehagehelseteammøter, jf. egen rutine for dette. I undersøkelsen av rutine for Barnehagehelseteam fremkommer det at formålet er å «*kunne gi bedre hjelp når barn har problemer/utfordringer av ulik art. Likeledes er barnehageteamets formål å kartlegge, drøfte og avklare i forhold til behovet for videre oppfølging.*» Deltakere i barnehagehelseteam er opplistet å være barnehageleder, pedagogisk leder, PPT, helsesykepleier og barne- og familieteam.

I tillegg til barnehagehelseteam opplyser kommunen at de følger «Samhandlingstrappa», som har tverrfaglig samhandling og hjelp og støtte på lavest nødvendige nivå som mål. Samhandlingstrappa er beskrevet med følgende fem nivåer:

«Nivå 0: Skoler og barnehager: Skal gi støtte og veiledning til familier ved behov.

Nivå 1: Helsesykepleier og/eller PPT: Tiltak fra helsesykepleier, eller kartlegging/vurdering tiltak fra Pedagogisk psykologisk tjeneste, iverksettes i forhold til enkeltbarn, etter avtale med foreldrene.

Nivå 2: Skole-/barnehage- helseteam: Tverrfaglig fora på skolen/i barnehagen, for drøfting av saker når det er uklart hva problematikken er, og hvilken hjelp som vil være aktuell. Deltakere: Skole/barnehage, helsesykepleier, PPT og Barne- og familieteam. Skolelege deltar på møtene på ungdomsskolen. Skolen/barnehagen leder møtet.

Nivå 3: Tverrfaglig team: Fora for drøfting av saker, når det er utfordringer på flere områder rundt et barn/i en familie, og det er aktuelt med hjelp fra flere tjenester. Deltakere: Skole/barnehage, helsesykepleier, PPT, lege, barneverntjenesten, BUP, Barne- og familieteam. Andre instanser som Psykisk helse- og rustjeneste og NAV kan inviteres med ved behov. Sak settes på dagsorden via helsestasjonen. Den som melder opp saken, leder møtet, dersom ikke annet avtales.

Nivå 4: Henvisning til Barne- og familieteam: Fokus på barn og unges psykiske helse og familieperspektiv, i henhold til helse og omsorgstjenesteloven.

Nivå 5: Bekymringsmelding til Barneverntjenesten: Fokus på barn og unges omsorgssituasjon og saksbehandling og tiltak i henhold til barnevernloven.»

Avslutningsvis i egenvurderingen understreker kommunen at de ovennevnte rutinene gjelder når barnehagen i samråd med foresatte er bekymret, og at dokumentene er arbeidsverktøy for barnehagene. De presiserer at det er viktig å ha foresatte delaktig i hele prosessen fra bekymring til handling.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at kommunen har stort fokus på å avdekke barns behov og komme frem til riktig hjelp for barn som har behov for det. Dette fremkommer ved at kommunen har flere rutiner som kan tre inn, ved spørsmål om et barn har behov for spesialpedagogisk hjelp eller ved andre bekymringer for barnet. Vi legger også til grunn at foresatte involveres i prosessene omkring deres barn. Spørsmålet er imidlertid om kommunen henviser barn til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering. Kommunen har svart ja på dette spørsmålet, og Statsforvalteren mener det må legges til grunn at kommunen henviser så snart det er bedt om det. Kommunen har beskrevet en del rutiner under dette punktet som handler om hva som skal skje før henvisning til PPT. Statsforvalteren vil minne om at kommunen ikke kan henviser til egne rutiner som grunnlag for å vente med å henviser et barn til PPT, dersom foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering. Kommunen må se til at evt. utprøving av tiltak, ikke fører til at det går ekstra tid før barn henvises til PPT.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen henviser barn til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering.

2.2.3 Er det innhentet samtykke fra foreldrene før PPT utarbeider sakkyndig vurdering?

Rettslig grunnlag

Før PPT utarbeider sakkyndig vurdering av barnet skal foresatte samtykke til dette, jf. bhl. 32 første ledd.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen at det innhentes samtykke fra foresatte før det utarbeides sakkyndig vurdering og det vises til henvisningsskjema barnehage. I tillegg opplyser kommunen om samtykkeskjema til tverrfaglig samarbeid. «Henvisningsskjema for barn i barnehagealder» inneholder et eget punkt der foresatte med foreldreansvar skal samtykke til henvisning og at de er innforstått med opplysningene i henvisningen.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at kommunen anvender henvisningsskjemaet til PPT for barn i barnehagealder, og at det således innhentes samtykke til utarbeidelse av sakkyndig vurdering fra foresatte i forbindelse med henvisning.

Statsforvalteren konkluderer med at det er innhentet samtykke fra foreldrene før PPT utarbeider sakkyndig vurdering.

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

Rettslig grunnlag

Det fremgår av bhl. § 32 første ledd at foresatte har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen, samt å uttale seg.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen viser kommunen til mal for sakkyndig vurdering og de ferdig-utarbeidede sakkyndige vurderingene. Videre opplyses det at PPT alltid har tilbakemeldingsmøte med foresatte og barnehagepersonalet, der innholdet i sakkyndig vurdering blir gjennomgått. Mal for sakkyndig vurdering inneholder følgende punkt:

«Til orientering i forbindelse med utsendelse av sakkyndig vurdering

I henhold til Forvaltningsloven § 16 har parter i en sak rett til å gjøre seg kjent med innholdet i sakkyndig vurdering før vedtak om spesialpedagogisk hjelp fattes. Parter i denne sammenheng vil være foresatte og styrer i barnehagen. Dersom noen av partene har merknader til sakkyndig vurdering, ber vi om at disse er oss i hende innen 8 dager etter at brevet er mottatt.

Hvis vi ikke har hørt noe fra dere innen den tid, vil sakkyndig vurdering være å regne som ferdigstilt.»

Det gjengitte avsnittet ovenfor er med i alle de ferdigstilte sakkyndige vurderingene.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at kommunen gjennom rutiner og maler sørger for at foreldrene får mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering. Dette gjenspeiles i praksisen, slik den fremkommer gjennom ferdige sakkyndige vurderinger.

Statsforvalteren konkluderer med at foreldrene får mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før kommunen fatter vedtak.

2.2.5 Innhenter kommunen samtykke fra foreldrene før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?

Rettslig grunnlag

Det fremgår av bhl. § 32 første ledd andre punktum at foresatte skal samtykke til at det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen har kommunen svart at den innhenter samtykke foreldrene før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp og det vises til skjema «Samtykke til spesialpedagogisk hjelp i henhold til

barnehagelovens § 19a». Skjemaet inneholder bl.a. følgende tekst: «Med bakgrunn i sakkyndig vurdering og anbefaling samtykker vi til at det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp for vårt barn:». Dette skjemaet viser tilbake til sakkyndig vurdering.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren vurderer at kommunen har en ryddig praksis med at det innhentes eget samtykke til vedtak om spesialpedagogisk hjelp i etterkant av at sakkyndig vurdering er utarbeidet.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen innhenter samtykke fra foreldrene før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

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

Rettslig grunnlag

Forvaltningsloven § 17 første ledd pålegger forvaltningen ved behandling av alle enkeltvedtak «å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». I dette ligger at kommunen både skal ta imot informasjon fra partene, samt selv å undersøke saken så godt som mulig før vedtak fattes. Bakgrunnen for dette er at forvaltningsorganet skal ha så godt beslutningsgrunnlag som mulig. Andre momenter av betydning er om det foreligger oppdatert informasjon om barnet og om barnet har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn i saken, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen er det spurt om kommunen innhenter ytterligere opplysninger fra PPT dersom den sakkyndige utredningen ikke godt nok utreder og tar stilling til barnehageloven § 19 d bokstav a-e. På dette spørsmålet har kommunen svart at barnehagemyndigheten og PPT har et tett samarbeid og at de sakkyndige vurderingene er godt opplyste før vedtak treffes. Videre gir kommunen uttrykk for at barnets stemme og barnets beste er områder både PPT og barnehagemyndighet må synliggjøre fremover. På spørsmål i egenvurderingen om barnet har fått anledning til å gi uttrykk for sin mening før dere fatter vedtak, svarer kommunen ja. Svaret utdypes imidlertid med at det mangler et eget punkt i rutinebeskrivelsen for spesialpedagogisk hjelp som omhandler barnets stemme. Videre mener kommunen at informasjon fra barnehagepersonalet og foresatte om barnet fremkommer noe i sakkyndig vurdering og i vedtaket.

I noen av de mottatte vedtakene er forhold ved det enkelte barnet beskrevet. Andre vedtak inneholder lite deskriptiv informasjon om det enkelte barn. Det er felles for vedtakene at de inneholder nokså lite informasjon om barnet. Det fremkommer ikke i noen av vedtakene at barnet på en eller annen måte har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn på saken. Vedtakene er mer utfyllende på informasjon knyttet til bokstavene a-f i barnehageloven § 35, som vi kommer tilbake til nedenfor.

I ny vedtaksmal fremgår det tydeligere at barnets stemme skal høres og vektlegges.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren oppfatter at det er godt samarbeid mellom PPT og vedtaksmyndighet og vurderer at dette kan medvirke til at det er lav terskel for å be om ytterligere opplysninger fra PPT, dersom dette er nødvendig. Når det gjelder innhenting av barnets syn på den spesialpedagogiske hjelpen, er det ikke tydelige spor av dette i vedtakene, og vi mener at kommunen må synliggjøre tydeligere hva som er barnets syn, beskrive hvordan dette er innhentet og hvordan kommunen vektlegger barnets syn. Før dette fremgår tydeligere av kommunens vedtak, kan ikke Statsforvalteren konkludere med at saken er tilstrekkelig opplyst. Det er videre opp til kommunen hvor mye informasjon om det enkelte barn som trenger å være med i vedtaket Barnehagelovens § 35 bokstav a-f oppstiller minimumskrav til hva som skal være med i vedtaket, og gir således en pekepinn på hvilke punkter som må være opplyst for at saken skal være tilstrekkelig opplyst etter forvaltningsloven § 17 første ledd.

Statsforvalteren legger til grunn at kommunen har endret vedtaksmalen for å sikre at barnets syn skal komme tydeligere frem. Det er imidlertid ikke sannsynliggjort at praksis er endret og at nye rutiner er implementert i tilstrekkelig grad.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen ikke opplyser saken tilstrekkelig før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

2.2.7 Fatter kommunen vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering?

Rettslig grunnlag

I forvaltningsloven § 2 bokstav a defineres et vedtak som en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet. Det følger av bhl. § 35 første ledd at kommunen skal fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter at PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering. Den sakkyndige vurderingen skal inngå i barnehagemyndighetens grunnlag for å behandle saken.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen at det fattes vedtak uavhengig av om PPT anbefaler spesialpedagogisk hjelp eller ikke og det vises til rutinebeskrivelsen. Rutinebeskrivelsen inneholder et eget punkt under avsnitt 3 «Kommunen fatter vedtak» med følgende tekst: «*Enkeltvedtak fra kommunen skal fattes både når barnet har rett og når barnet ikke har rett til spesialpedagogisk hjelp.*»

Statsforvalteren har i tillegg til vedtak som innvilger spesialpedagogisk hjelp, mottatt et vedtak der det ikke innvilges spesialpedagogisk hjelp. I dette vedtaket er det vist til sakkyndig vurdering.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren vurderer at kommunen har en praksis der den fatter vedtak i alle saker der det er utarbeidet sakkyndig vurdering. Det er mottatt et vedtak om avslag på spesialpedagogisk hjelp basert på sakkyndig vurdering, der spesialpedagogisk hjelp ikke er tilrådd. I alle vedtak som innvilger spesialpedagogisk hjelp, er det vist til sakkyndig vurdering.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen fatter vedtak i alle saker der PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering.

2.2.8 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hva hjelpen skal gå ut på?

Rettslig grunnlag

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om hva hjelpen skal gå ut på jf. bhl. § 35 annet ledd bokstav a.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen ja på spørsmålet om vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hva hjelpen skal gå ut på. Gjennomgangen av vedtak viser at alle vedtak inneholder et eget punkt med overskriften «Innhold», som beskriver hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på. Punktet viser til bokstav a) i barnehageloven § 35 andre ledd.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren vurderer at opplysningene i vedtakene under punktet «Innhold» i tilstrekkelig grad inneholder informasjon om hva hjelpen skal gå ut på.

Statsforvalteren konkluderer med at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hva hjelpen skal gå ut på.

2.2.9 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare?

Rettslig grunnlag

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om hvor lenge den spesialpedagogiske hjelpen skal vare, jf. bhl. § 35 andre ledd bokstav b. Hjelpens varighet skal fremgå direkte av vedtaket.

Statsforvalterens undersøkelse

Kommunen svarer i egenvurderingen at vedtak inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare, og at det vil si hele eller deler av barnehageåret. Alle vedtak inneholder informasjon om varighet under egen overskrift om «Vedtaketets varighet».

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare.

2.2.10 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvilket timeomfang hjelpen skal ha?

Rettslig grunnlag

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om timeomfanget av den spesialpedagogiske hjelpen, jf. bhl. § 35 andre ledd bokstav c. Omfanget av tilbudet skal være fastsatt i antall timer per år eller per uke.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen at PPT stort sett anbefaler årstimer fordelt på et gitt antall uker. Videre har kommunen svart ja på spørsmål om vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvilket timeomfang hjelpen skal ha. Kommunen opplyser også om at de har blitt oppmerksom på at samarbeidstid mellom utøvende spesialpedagog og barnehageansatte ikke skal tas av barnets vedtakstimer, og at de vil hensynta dette i fremtidige vedtak. Statsforvalteren har gjennomgått vedtakene vi har mottatt. I alle vedtak er timeomfanget oppgitt i årstimer.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at vedtak inneholder informasjon om hvilket timeomfang hjelpen skal ha.

2.2.11 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres?

Rettslig grunnlag

Det må fremgå tydelig av vedtaket hvordan den spesialpedagogiske hjelpen skal organiseres, jf. bhl. § 35 andre ledd d. I dette ligger at det må fremgå av vedtaket hvor og hvordan hjelpen skal gis.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen at vedtak inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres, men at det i tillegg bør fremkomme hvor hjelpen skal gis. Vedtakene inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres. Det er blant annet spesifisert tidsrom og gruppestørrelse, hvilket materiale som skal brukes, skille mellom arbeid og pause m.v. Det er ikke eksplisitt skrevet hvor hjelpen skal gjennomføres.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren vurderer at vedtakene inneholder tilstrekkelig informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres. I alle vedtak vi har fått oversendt er organisering et eget punkt med beskrivelser under. Det fremkommer ikke eksplisitt hvor hjelpen skal gjennomføres, men det fremkommer ofte av sammenhengen ut fra den øvrige beskrivelsen av organisering.

Statsforvalteren konkluderer med at vedtak inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres.

2.2.12 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha?

Rettslig grunnlag

Det må fremgå av vedtaket om spesialpedagogisk hjelp hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha, jf. bhl. § 35 annet ledd bokstav e. Hovedregelen er at hjelpen skal gis av en person med formell pedagogisk kompetanse. Dette skal fremgå tydelig av vedtaket. Hjelpen kan gis av en assistent der det er forsvarlig, men da må dette fremgå tydelig av vedtaket. Det må også være tydelig hvem som skal veilede assistenten.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen at det fremkommer i vedtakene hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha. Statsforvalteren har gjennomgått vedtakene og formuleringen som er brukt oftest er at spesialpedagogisk hjelp skal gjennomføres av barnehagelærer, gjerne med spesialpedagogisk kompetanse. I ett av vedtakene er det beskrevet at spesialpedagogisk hjelp skal gis av pedagog. I tillegg til at vedtakene innvilger spesialpedagogisk hjelp med barnehagelærer eller pedagog, er det i vedtak i tillegg innvilget et visst timeantall med assistent/barneveileder/fagarbeider. I vedtakene der det er innvilget assistent-timer, er det uttrykkelig uttalt at timene som er anbefalt skal utføres av assistent/barneveileder, skal sees i sammenheng og oppfattes som en del/forlengelse av det spesialpedagogiske tilbudet. Videre er det presisert at bruken av assistent skal nedfelles i Plan for spesialpedagogisk hjelp og at planen helst konkret skal beskrive hvilke konkrete målsettinger og metoder dette tilbudet skal inneholde.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren vurderer at det er enkelt å lese ut fra vedtakene hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha. Det fremkommer også tydelig, dersom det er innvilget assistent-timer som del av den spesialpedagogiske hjelpen.

Statsforvalteren konkluderer med at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha.

2.2.13 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp tilbud om foreldrerådgivning?

Rettslig grunnlag

Det følger av bhl. § 35 andre ledd bokstav f at det skal gis tilbud om foreldreveiledning i vedtaket. Dere må angi i vedtaket hvordan tilbudet om rådgivning skal gjennomføres og hvor mye tid som er satt av. Veiledningen skal komme i tillegg til ressursene som skal dekke barnets behov for spesialpedagogisk hjelp.

Statsforvalterens undersøkelse

Kommunen svarer i egenvurderingen at vedtak inneholder tilbud om foreldrerådgivning. Samtidig opplyser kommunen om at det bør fremkomme tydeligere i sakkyndige vurderinger og vedtak at tid til foreldreveiledning skal komme i tillegg til barnets vedtakstimer. Gjennomgang av vedtak viser at

alle vedtak har et eget punkt med tilbud om foreldreveiledning. Teksten der foreldre tilbys veiledning er lik, men timeantallet varierer i fra vedtak til vedtak. Vedtakene inneholder følgende tekst om foreldreveiledning: «PP-tjenesten kan tilby inntil x timer (timer á 60 minutter) foreldreveiledning innenfor den perioden enkeltvedtaket om spesialpedagogisk hjelp gjelder. Foreldrene tar selv kontakt med PP-tjenesten for slik veiledning, dersom det oppfattes å være behov for dette.»

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at kommunen tilbyr foreldreveiledning i forbindelse med spesialpedagogisk hjelp. Timeantallet er tydelig fastsatt i tilbudet. Det fremstår imidlertid som usikkert hvorvidt foreldreveiledning inngår i det timeantallet som kommunen mener barnet skal ha, eller om det er fastsatt ekstra timer til foreldreveiledningen. Kommunen har i sin uttalelse til foreløpig rapport informert om at tilbudet om foreldrerådgivning alltid har kommet i tillegg til barnets timer.

Statsforvalteren konkluderer med at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder tilbud om foreldrerådgivning.

2.2.14 Begrunner kommunen vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen?

Rettslig grunnlag

Et vedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen skal begrunnes, jf. bhl. § 35. Begrunnelsen må vise hvordan vedtaket oppfyller barnets behov for spesialpedagogisk hjelp. Bakgrunnen for begrunnelsesplikten er at den sikrer at foresatte mottar informasjon om kommunens vurderinger, som igjen er til nytte ved en eventuell klage.

Statsforvalterens undersøkelse

I egen vurderingen svarer kommunen at det hittil har blitt fattet vedtak som er i tråd med sakkyndig vurdering, men at vedtak vil bli begrunnet, dersom det er aktuelt å ikke følge tilrådingen i sakkyndig vurdering.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Det foreligger ingen vedtak som ikke er i tråd med sakkyndig vurdering. På denne bakgrunn har ikke Statsforvalteren noe grunnlag for å konkludere på spørsmålet om kommunen begrunner vedtak som ikke er i tråd med sakkyndig vurdering.

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

Rettslig grunnlag

Barnets beste er et rettslig prinsipp og en saksbehandlingsregel som skal sikre at barns interesser løftes frem og vektlegges når det skal tas stilling til problemstillinger som omhandler om barn jf. FNs barnekonvensjonen Artikkel 3 nr. 1. Barnekonvensjonen fastsetter at barnets beste skal være et

grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. I dette ligger at forvaltningsmyndigheten skal vurdere barnets beste konkret for hver enkelt sak i forhold til det spesifikke barnet. Denne vurderingen skal fremgå klart og tydelig av kommunens vedtak. Det skal foretas en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen nei på spørsmålet om kommunen i vedtak tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Kommunen utdyper med at den mangler et eget punkt i sakkyndig vurdering og vedtak om barnets beste, og at dette må inn i alle dokumenter. Videre viser kommunen til at informasjon fra barnehageansatte og foreldre om barnet fremkommer noe i sakkyndig vurdering og noe i vedtaket. Statsforvalterens gjennomgang av vedtak bekrefter at kommunen ikke tar stilling til barnets beste.

Vedlagt kommunens uttalelse til foreløpig rapport følger oppdaterte maler som inneholder punkter som skal sikre at kommunen tar stilling til hva som er barnets beste i vedtak.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren vurderer at kommunen ikke har tatt stilling til hva som er barnets beste i vedtak, men at det er gjort endringer i malen for vedtak som skal ivareta dette kravet. Statsforvalteren ser at kommunen også tidligere har berørt barnets beste ved at de beskriver barnet via informasjon fra barnehagen og foreldrene. Allikevel har ikke barnets beste vært utredet i alle saker, og det har ikke vært en fast fremgangsmåte for hvordan dette skal sikres i alle saker. Statsforvalteren legger til grunn at endringene i malen vil kunne bidra til at kommunen er på rett vei, men at det også vil måtte jobbes på andre måter for å få til denne endringen i praksis. Vi kan ikke se at kommunen har beskrevet hvordan de skal jobbe med tiltak for å få dette på plass.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen ikke tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

2.2.16 Inneholder vedtaket informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen?

Rettslig grunnlag

Vedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes til kommunen jf. fvl. § 27 tredje ledd første punktum.

Statsforvalterens undersøkelse

Kommunen svarer i egenvurderingen at vedtaket inneholder denne informasjonen. Alle vedtak har avslutningsvis et avsnitt med overskriften «Klageadgang». Avsnittet lyder som følger: «*Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 2. Vedtaket kan påklages, med en klagefrist på tre uker, regnet fra det tidspunktet klager/foresatte har mottatt brevet, jf. fvl. §§ 28 og 29. En eventuell klage må være skriftlig, og det må begrunnes hva det klages på. Klagen sendes*

Åsnes kommune (...). Tas en klage helt eller delvis til følge, vil et nytt vedtak med ny klageadgang bli oversendt foresatte. Dersom klagen ikke tas til følge, vil den bli oversendt fylkesmannen. Fylkesmannens avgjørelse er endelig og kan ikke påklages, jf. barnehageloven § 9b.»

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at vedtaket inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes til kommunen.

2.2.17 Inneholder vedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?

Rettslig grunnlag

Vedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter, jf. fvl. § 27 tredje ledd første punktum jf. fvl. §§ 18 og 19.

Statsforvalterens undersøkelse

Kommunen svarer i egenvurderingen nei på spørsmålet om vedtak inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Statsforvalterens gjennomgang av vedtakene, viser at informasjon om retten til å se sakens dokumenter ikke står i vedtakene.

I uttalelsen til foreløpig rapport er det vedlagt ny mal som inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at vedtak inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

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

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten skal fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig. Med dette menes at det skal fattes vedtak så snart barnehagemyndigheten har all den dokumentasjonen den trenger jf. bhl. § 31 jf. fvl. § 11 a. Barnehagemyndigheten kan dermed ikke vente med å fatte vedtak. Det er barnets behov som er avgjørende for når hjelpen skal iverksettes.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen opplyser kommunen at de per dags dato ikke har mottatt klager fra foresatte eller barnehager på saksbehandlingstid og at de ikke har gjentakende lang saksbehandlingstid. Videre skriver kommunen at nye saker gjelder fra vedtaksdato og saker for barn som allerede har et vedtak gjelder fra nytt barnehageår. Statsforvalterens gjennomgang av dokumentasjon viser at det har gått fra 1 dag til 1,5 måned fra sakkyndig vurdering er ferdigstilt til vedtak er fattet. Vedtakene er som

regel fattet i perioden juni-juli med oppstart fra nytt barnehageår. Forut for dette, foreligger de sakkyndige vurderingene.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at kommunen fatter vedtak svært raskt etter at sakkyndig vurdering er ferdigstilt, og i de tilfellene vi har undersøkt, i alle fall i tide til oppstart av nytt barnehageår. Vi legger til grunn at kommunen har en saksbehandlingstid som ligger godt innenfor kravet.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, og med oppstartdato ut fra barnets behov.

3 Kommunens plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får individuell tilrettelegging i barnehagen

3.1 Fanger kommunen opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging?

Rettslig grunnlag

Kommunen har ansvar for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får egnet individuell tilrettelegging i barnehagen. Dere må informere barnehagene og foreldre, og i tilstrekkelig grad følge med på funksjonsnivået til barn i barnehagene for å fange opp om det er barn som har rett til individuell tilrettelegging.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen ja på spørsmål om de har gjort det som er tilstrekkelig til å fange opp barn med nedsatt funksjonsevne. Dette utdypes med at kommunen følger reglene for opptak i barnehageloven § 18 (Prioritet ved opptak). Foresatte som har et barn med nedsatt funksjonsevne vil kunne krysse av i det digitale søknadsskjema for dette, og barnehagen får informasjon om dette. Dokumentasjon på dette må oversendes per post. Kommunen viser videre til at det er et eget punkt på nettsidene som omhandler «Barn med nedsatt funksjonsevne og spesielle behov». Statsforvalteren har gått inn på lenken og finner følgende informasjon:

«Målet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barnet tidlig støtte i utvikling og læring i for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Spesialpedagogisk hjelp gis individuelt, i gruppe eller i avdelingen. Hjelpen kan også gis til barn som ikke har barnehageplass.

Alle barn under opplæringspliktig alder med særlige behov for spesialpedagogisk hjelp har rett til slik hjelp. Retten fremgår av barnehageloven §19

Kommunen har også ansvar for tilrettelegge barnehagetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne, og barnehagetilbudet skal tilpasses det enkelte barn uavhengig av funksjonsnivå. Dette er utdypet i Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver.

Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste (PPT) er sakkyndig instans i saker om spesialpedagogisk hjelp. Henvisning til PP- tjenesten gjøres i samarbeid med barnehagen. Når PP- tjenesten har gjort en sakkyndig vurdering vil kommunen fatte et vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

PPT skal også bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov.»

I tillegg til ovennevnte viser kommunen til Åsnesmodellen, tverrfaglig team, barnehagehelseteam og Kvello-korpset. Kommunen oppsummerer Åsnesmodellen med følgende: «Målet er å identifisere barn i risiko, komme tidlig inn med riktige tiltak til rett tid. Denne modellen styrker det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet i kommunen til det beste for barnet. Målet med modellen er å kvalitetssikre tilbudet til barna, og få til et tett og godt samarbeid mellom barnehage, foreldre og eventuelt hjelpeapparat. Alle tiltak, henvisninger eller utredninger skjer i samråd med den enkeltes foresatte.»

Kommunen avslutter egenvurderingen med å henvise til dokumentasjonen som var vedlagt under punktet «Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp.»

I uttalelsen til foreløpig rapport fremgår det at kommunen har gjort en omfattende jobb med å utarbeide retningslinjer, søknadsskjema og vedtaksmal som omhandler individuell tilrettelegging av barnehagetilbudet. Informasjonen på nettsidene er også endret og oppdatert. Det er videre opplyst om at styrerne i barnehagene er orientert om individuell tilrettelegging i barnehageledermøte 19.08.21, slik at styrerne også er oppdatert på hvilke barn som kan ha rett til individuell tilrettelegging.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at kommunen er oppmerksom på barn med nedsatt funksjonsevne i forbindelse med søknad til barnehagen, ved at de fanger opp barn der foresatte krysser av for prioritering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Videre legger Statsforvalteren til grunn at kommunen har utarbeidet retningslinjer og informert styrerne om rettigheten til individuell tilrettelegging. På bakgrunn av beskrivelsene i rutinene og fokuset som har vært på individuell tilrettelegging i barnehageledermøte, legger Statsforvalteren til grunn at kommunen har rutiner som vil fange opp barn med nedsatt funksjonsevne, som kan ha rett på individuell tilrettelegging.

Statsforvalteren mener videre det er positivt at kommunen har stort fokus på tverrfaglige team, som alle har til felles at det fokuseres på tidlig innsats og samarbeid mellom aktuelle instanser. Statsforvalteren stiller imidlertid spørsmål til om tverrfaglige team er den foretrukne metoden for å fange opp behov for individuell tilrettelegging av barnehagetilbudet som en individuell rettighet.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen fanger opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett på individuell tilrettelegging.

3.2 Undersøker kommunen om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging?

Rettslig grunnlag

Kommunen har ansvar for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får egnet individuell tilrettelegging i barnehagen. Dersom kommunen får informasjon om at et barn kan ha nedsatt funksjonsevne, må den følge opp med nærmere undersøkelser, jf. barnehageloven § 37 og barnekonvensjonen artikkel 2, 3 og 23.

Statsforvalterens undersøkelse

Kommunen svarer i egen vurderingen at de undersøker om et barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging i barnehagen. Det vises til at kommunen i forbindelse med opptak vil få en oversikt over barn med nedsatt funksjonsevne, og at kontakt med foreldrene vil etableres. Deretter skriver kommunen at de foresatte må samtykke hvis det er ønskelig med et tverrfaglig samarbeid, og viser til samtykkeskjema. Samtykkeskjema handler hovedsakelig om fritak fra taushetsplikt for at flere instanser skal kunne dele opplysninger om barnet for å gi koordinerte og helhetlige tjenester.

I uttalelsen til foreløpig rapport understreker kommunen at de vil innhente de opplysningene som evt. mangler og viser til søknadsskjema for individuell tilrettelegging.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren vurderer at den fremgangsmåten kommunen har beskrevet ved at de innhenter de opplysningene som søknadsskjema krever, er tilfredsstillende. Statsforvalteren vurderer at tverrfaglig samarbeid, slik det fremgår av kommunens svar i egen vurderingen og på kommunens nettsider, går lengre i å etablere et samarbeid rundt et barn, enn det som i noen tilfeller er nødvendig for å undersøke om et barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging. Et evt. manglende samtykke til tverrfaglig samarbeid, fratrar heller ikke kommunen plikten til å undersøke hvorvidt et barn har rett til individuell tilrettelegging.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen undersøker om et barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging i barnehagen.

3.3 Gir kommunen foreldrene mulighet til å uttale seg?

Rettslig grunnlag

Foreldrene må involveres så tidlig som mulig. I tilfeller der foreldrene ikke har vært involvert, må kommunen sende forhåndsvarsel før den fatter vedtak. Det er ikke et krav i loven om at foreldrene må søke om tilrettelegging eller et krav om samtykke fra foreldre før kommunen fatter vedtak og setter i gang tiltak for å tilrettelegge barnehagetilbudet. Kommunen kan derimot ikke innhente taushetsbelagte opplysninger om barnet uten av foreldre samtykker til det jf. barnehageloven § 37 og forvaltningsloven § 16.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen at de søker om ressurser i samarbeid med foreldrene. På spørsmål om kommunen sender forhåndsvarsel om vedtak til foreldrene der foreldrene ikke allerede har uttalt seg i saken, svarer barnehagemyndigheten at de ikke kjenner til saker der foreldrene ikke har vært involvert i saksbehandlingen.

Statsforvalteren legger videre til grunn de opplysningene som gjelder involvering via tverrfaglige team som grunnlag på dette spørsmålet.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren er usikker på kommunens saksgang knyttet til individuell tilrettelegging, men velger på bakgrunn av svarene i egenvurderingen og opplysningene om tverrfaglige team, å konkludere med at foreldrene har hatt mulighet til å uttale seg før vedtak om individuell tilrettelegging.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen gir foreldrene mulighet til å uttale seg.

3.4 Opplyser kommunen saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til om et barn har nedsatt funksjonsevne, og om barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn?

Rettslig grunnlag

Saken må være tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak, jf. forvaltningsloven § 17 og barnehageloven § 37. Det innebærer at kommunen må innhente opplysninger fra barnehagen og foresatte, eventuelt andre instanser slik at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Statsforvalterens undersøkelse

Kommunen opplyser i egenvurderingen at barnehagemyndigheten innhenter mer informasjon, dersom den erfarer at saken er for lite opplyst. Dette har ikke vært en problemstilling, slik kommunen oppfatter det. På spørsmål om kommunen innhenter tilstrekkelige opplysninger om et barn for å kunne ta stilling til om barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn, svarer kommunen at dette har vært gjort med bakgrunn i samtale med barnehagen og foresatte.

Vedtakene inneholder lite informasjon om barnet og det behovet den individuelle tilretteleggingen skal avhjelpe. Vedtakene inneholder ikke beskrivelser av det ordinære barnehagetilbudet.

I uttalelsen til foreløpig rapport viser kommunen til søknadsskjema, der det er krav til at dokumentasjon skal vedleggs, for at saken skal være tilstrekkelig opplyst. Kommunen opplyser at de ikke har fattet nye vedtak om tilrettelegging etter at rutinene er endret.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at kommunen innhenter informasjon fra foreldre og barnehagen for å opplyse saken.

Statsforvalteren legger til grunn at søknadsskjema vil føre til at det innhentes nødvendig og relevant informasjon for å opplyse saken. Det foreligger imidlertid ikke eksempler på hvordan dette gjøre i praksis og heller ikke vedtak som kan illustrere om saken er godt nok opplyst. Statsforvalteren mener

en beskrivelse av tiltak for å implementere de nye retningslinjene for saksbehandlingen vil kunne føre til at lovkravet oppfylles. Det er ikke sannsynliggjort overfor Statsforvalteren at kravet er oppfylt.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen ikke opplyser saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til om et barn har nedsatt funksjonsevne, og om barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

3.5 Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging i barnehagen?

Rettslig grunnlag

Kommunen skal fatte vedtak i saker som gjelder individuell tilrettelegging i barnehagen, jf. barnehageloven § 37 og forvaltningsloven §§ 2 og 23.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen ja på spørsmål om de fatter vedtak om individuell tilrettelegging for et barn i barnehagen. Videre opplyser de at de ikke har opplevd at vurderingen har konkludert med avslag. Statsforvalteren har undersøkt årsmeldingene for 2020 (BASIL) til barnehagene i kommunen, og det fremkommer at det er kun tre vedtak om individuell tilrettelegging i kommunen. I en av barnehagene er det rapportert inn ett vedtak om individuell tilrettelegging, mens dokumentasjonen i forbindelse med tilsynet inneholder vedtak for to ulike barn som går i denne barnehagen. Vi har fått oversendt to vedtak om individuell tilrettelegging.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn kommunens opplysninger i egenvurderingen om at de fatter vedtak om individuell tilrettelegging. Dette illustreres av de to mottatte vedtakene.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen fatter vedtak når den gir individuell tilrettelegging i barnehagen.

3.6 Har kommunen i vedtaket tatt stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne, og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn?

Rettslig grunnlag

Kommunen må ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne, jf. barnehageloven § 37. Videre må det fremgå av vedtaket hvordan den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn, jf. forvaltningsloven § 24 og § 25 og barnekonvensjonen artikkel 3.1. Det må gjøres en konkret og individuell vurdering av barnehagetilbudet, barnets funksjonsevne og tilpasningsbehov.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen at de tar stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne på bakgrunn av innhentede opplysninger. Vi har gjennomgått vedtakene om individuell tilrettelegging som vi har mottatt fra kommunen. Ett vedtak inneholder både spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging. I dette vedtaket er det hovedsakelig innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen som er beskrevet. Vedtaket har følgende overskrift: «*Vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehagelovens §§ 19a og 19 g med endringer*». Det fremgår av generell informasjon i beskrivelsen av den spesialpedagogiske hjelpen at barnet har (...). Om individuell tilrettelegging er følgende skrevet: «*I tillegg legges det til rette for 495 årstimer med assistent etter Barnehagelovens § 19g Kommunen skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.*» Et annet vedtak har overskriften: «*Vedtak etter samtykke om spesialpedagogisk hjelp §19g.*» Til tross for at vedtaket har som overskrift at det omhandler spesialpedagogisk hjelp, dreier vedtaket seg om individuell tilrettelegging. Følgende hitsettes fra vedtaket om den individuelle tilretteleggingen etter barnehageloven § 19g (nåværende § 37): «*Barn under opplæringspliktig alder er ikke en ensartet gruppe, og møter barnehagen med ulike forutsetninger. Et likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet krever derfor individuell tilrettelegging av tilbudet og lokaltilpasning av innholdet. Etter vurdering og dialog med enhetsleder i (...) barnehage, fattes det vedtak om tilrettelegging for oppfølging av (...) medisinske behov.*»

I kommunens uttalelse til foreløpig rapport vises det til ny vedtaksmal på dette punktet. Det er ingen ytterligere beskrivelser av hvordan kommunen skal sørge for at lovkravet oppfylles.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren undersøkelse av vedtak viser at kommunen i disse vedtakene ikke har tatt stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne. Vedtakene inneholder svært få eller ingen opplysninger om barna de gjelder, og det er ikke foretatt noen vurderinger av barnas funksjonsevne og hva slags tilpasningsbehov som utløses. Det er kun konstatert på generelt grunnlag at det er behov for tilrettelegging i form av assistent. Vedtakene mangler opplysninger om barna, deres funksjonsnedsettelse, beskrivelse av barnehagens ordinære tilbud og beskrivelse av barnets individuelle hjelpebehov.

Statsforvalteren legger til grunn at den nye malen for vedtak vil kunne bidra til at relevante opplysninger for å opplyse saken innhentes. Slik Statsforvalteren vurderer det, er det imidlertid ikke tilstrekkelig at det er utarbeidet en vedtaksmal. Statsforvalteren legger til grunn at det må jobbes med bruken av den nye malen hos de som skal fatte vedtak om individuell tilrettelegging.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen i vedtaket ikke har tatt stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne, og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

3.7 Tar kommunen stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn?

Rettslig grunnlag

Det må fremgå av vedtaket hvordan barnehagetilbudet kan tilrettelegges for å avhjelpe barnets behov. Det skal fremgå av vedtaket hvilken tilrettelegging som gis og varigheten og omfanget av tiltaket jf. barnehageloven § 37 jf. forvaltningsloven § 24 og § 25 og barnekonvensjonen artikkel 3.

Statsforvalterens undersøkelse

På spørsmål i egenvurderingen om kommunen tar stilling til hvorfor barnet trenger tilrettelegging for å kunne nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet svarer kommunen ja. Kommunen utdyper med at den krever dokumentasjon på funksjonsnedsettelsen, og viser til at PPT ofte skriver sakkyndige vurderinger vedr. barn med nedsatt funksjonsevne og at disse vurderingene ofte beskriver behovet for tilrettelegging. Kommunen skriver at behovet ofte er bemanning for å gi støtte gjennom dagen for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet. Når det gjelder hvilken tilrettelegging som er egnet, viser kommunen til dokumentasjonen. Vedtakene inneholder innvilgelse av assistent, og varigheten og omfanget i årstimer er beskrevet. Hvilken tilrettelegging, utover generelle formuleringer om tilrettelegging og ivaretagelse av behov, fremkommer ikke i vedtakene.

I kommunens uttalelse til foreløpig rapport vises det til ny vedtaksmal på dette punktet. Det er ingen ytterligere beskrivelser av hvordan kommunen skal sørge for at lovkravet oppfylles.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren mener at det ikke kommer frem av vedtakene hvilken tilrettelegging som er egnet. Vedtakene inneholder ingen beskrivelse av barnets behov eller det ordinære barnehagetilbudet og heller ikke hvilken tilrettelegging som er egnet. Varighet og omfang fremkommer av vedtakene på en tilfredsstillende måte.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen ikke tar stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn.

3.8 Inneholder vedtak om avslag en begrunnelse for hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging?

Rettslig grunnlag

Kommunene må i vedtaket begrunne hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging, jf. barnehageloven § 37 jf. forvaltningsloven § 24.

Statsforvalterens undersøkelse

Kommunen opplyser at det ikke foreligger vedtak om avslag.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Fordi det ikke foreligger vedtak om avslag, vurderer ikke Statsforvalteren dette punktet.

3.9 I vedtak der kommunen kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde i en bestemt barnehage, legger kommunen særlig vekt på a) tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer? b) de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen? c) virksomhetens ressurser?

Rettslig grunnlag

Kommunen har en plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet og kan bare gjøre unntak fra denne plikten dersom tilretteleggingen inneholder en uforholdsmessig byrde for kommunen, jf. barnehageloven § 37 jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1.

Statsforvalterens undersøkelse

I egen vurderingen svarer kommunen at dette ikke har vært en aktuell problemstilling.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av ovenstående ikke dette spørsmålet.

3.10 Sørger kommunen for at barnet får et tilbud om individuell tilrettelegging i en annen barnehage i tilfeller der de kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde?

Rettslig grunnlag

Dersom kommunen kommer frem til at det er en uforholdsmessig byrde å tilrettelegge barnets barnehage, må barnet tilbys plass i en annen barnehage hvor barnehagetilbudet kan tilrettelegges, jf. barnehageloven § 37.

Statsforvalterens undersøkelse

Det opplyses i egen vurderingen at kommunen ikke kjenner til at det har vært tilfeller der den har kommet frem til at en tilrettelegging av barnets barnehage ville være en uforholdsmessig byrde, men at barnet ville fått tilbud i en annen barnehage, dersom dette hadde vært tilfelle.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen sørger for at barnet får tilbud i en annen barnehage der den kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde.

3.11 Får barnet vedtak om individuell tilrettelegging i en annen barnehage, dersom en privat barnehage ikke samtykker i individuell tilrettelegging?

Rettslig grunnlag

Private barnehager kan ikke pålegges å tilrettelegge barnehagetilbudet. Hvis det ikke lar seg gjøre å inngå en avtale med den private barnehage, må dere tilrettelegge barnehagetilbudet til barnet i en annen barnehage jf. barnehageloven § 37, og barnekonvensjonen artikkel 3.1.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen at de ikke kjenner til at dette har vært en aktuell problemstilling, men at barnet ville fått tilbud om tilrettelegging i en annen barnehage.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen vil fatte vedtak om individuell tilrettelegging i en annen barnehage, dersom en privat barnehage ikke samtykker i individuell tilrettelegging.

3.12 Tar kommunen stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging?

Rettslig grunnlag

Barnets beste er et rettslig prinsipp og en saksbehandlingsregel som skal sikre at barns interesser løftes frem og vektlegges når det skal tas stilling til problemstillinger som omhandler om barn jf. FNs barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Barnekonvensjonen fastsetter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. I dette ligger at forvaltningsmyndigheten skal vurdere barnets beste konkret for hver enkelt sak i forhold til det spesifikke barnet. Denne vurderingen skal fremgå klart og tydelig av kommunens vedtak. Det skal her foretas en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov.

Statsforvalterens undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen nei på spørsmål om de tar stilling til hva som vil være til barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging. Dette utdypes med at det mangler et eget punkt i vedtak om barnets beste. Kommunen vil ta barnets beste inn som et eget punkt i alle dokumenter. Statsforvalterens gjennomgang av vedtak viser at de mangler vurderinger av barnets beste.

I sin uttalelse til foreløpig rapport er det vedlagt mal for vedtak, der vedtaket skal inneholde en vurdering av hva som er det beste for barnet.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at den nye malen for vedtak krever at det gjøres en vurdering av barnets beste. Slik Statsforvalteren vurderer det, er det imidlertid ikke tilstrekkelig at det er utarbeidet en vedtaksmal. Statsforvalteren legger til grunn at det må jobbes med bruken av den nye malen hos de som skal fatte vedtak om individuell tilrettelegging.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen ikke tar stilling til hva som vil være til barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging.

3.13 Inneholder vedtaket informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen?

Rettslig grunnlag

Vedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes til kommunen, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd første punktum.

Statsforvalterens undersøkelse

Kommunen viser i egenvurderingen til dokumentasjonen. Alle vedtak har avslutningsvis et avsnitt med overskriften «Klageadgang». Avsnittet lyder som følger: «Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 2. Vedtaket kan påklages, med en klagefrist på tre uker, regnet fra det tidspunktet klager/foresatte har mottatt brevet, jf. fvl. §§ 28 og 29. En eventuell klage må være skriftlig, og det må begrunnes hva det klages på. Klagen sendes Åsnes kommune (...). Tas en klage helt eller delvis til følge, vil et nytt vedtak med ny klageadgang bli oversendt foresatte. Dersom klagen ikke tas til følge, vil den bli oversendt fylkesmannen. Fylkesmannens avgjørelse er endelig og kan ikke påklages, jf. barnehageloven § 9b.»

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at vedtaket inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes til kommunen.

3.14 Inneholder vedtaket informasjon om retten til å sakens dokumenter?

Rettslig grunnlag

Vedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd første punktum jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Statsforvalterens undersøkelse

Kommunen svarer i egenvurderingen nei på spørsmålet om vedtak inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Statsforvalterens gjennomgang av vedtakene, viser at informasjon om retten til å se sakens dokumenter ikke står i vedtakene.

Den nye vedtaksmalen inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at vedtak inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

3.15 Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig?

Rettslig grunnlag

Kommunen skal fatte vedtak så snart som mulig, det vil si at dere må fatte vedtak så snart dere har all dokumentasjonen dere trenger, jf. barnehageloven § 37, jf. forvaltningsloven § 11 a. Dere kan ikke vente med å igangsette vedtak om tilrettelegging.

Statsforvalterens undersøkelse

På spørsmål i egenvurderingen om kommunen har hatt gjentakende lang saksbehandlingstid svarer kommunen nei. Vedtakene vi har mottatt er begge datert i begynnelsen av juli og gjelder fra oppstart av barnehageåret.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at kommunes praksis er å fatte vedtak om tilrettelegging i tide før oppstart av nytt barnehageår. Det foreligger ikke opplysninger som tilsier at vedtak ikke blir fattet så snart som mulig.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen fatter vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig.

3.16 Iverksetter kommunen vedtaket fra vedtaksdato eller fra den dato vedtaket bestemmer?

Rettslig grunnlag

Kommunen skal iverksette vedtaket fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer, Jf. barnehageloven § 37.

Statsforvalterens undersøkelse

Kommunen svarer i egenvurderingen at oppstarttidspunktet blir satt så snart som mulig i det aktuelle barnehageåret. Nye saker gjelder fra vedtaksdato. For barn som allerede har vedtak, blir hjelpen iverksatt fra nytt barnehageår.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at de fleste vedtak har oppstartdato samtidig med nytt barnehageår. Der dette ikke er tilfellet, iverksettes vedtaket fra vedtaksdato.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen iverksetter vedtaket fra vedtaksdato eller fra den dato vedtaket fastsetter.

3.17 Gjennomfører kommunen individuell tilrettelegging i tråd med vedtaket?

Rettslig grunnlag

Kommunen har ansvaret for at den individuelle tilretteleggingen blir gjennomført i tråd med vedtaket. Dersom det skjer endringer må dere iverksette nødvendige tiltak slik at vedtaket blir oppfylt. jf. barnehageloven § 37.

Statsforvalterens undersøkelse

Kommunen svarer i egenvurderingen at de gjennomfører individuell tilrettelegging i tråd med vedtaket. I vedtak om individuell tilrettelegging er enhetsleder for barnehagen pålagt å utarbeide en plan for tilretteleggingen og skal følge opp i tett dialog med foresatte.

Statsforvalterens vurdering og konklusjon

Statsforvalteren legger til grunn at kommunens fremgangsmåte med at det lages en konkret plan for gjennomføringen av individuell tilrettelegging, er med på å sikre at den gjennomføres i tråd med vedtaket.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen gjennomfører individuell tilrettelegging i tråd med vedtaket.

4 Våre reaksjoner

4.1 Pålegg om retting

Statsforvalteren har funnet at dere ikke overholder regelverket på alle områder. Vi pålegger dere derfor å rette opp følgende forhold, jf. forskrift om overgangsregler til barnehageloven § 5 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

Sakkyndige vurderinger

1. Kommunen må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 34 jf. § 31. Kommunen må i den forbindelse se til at:

- PPT legger stor vekt på barnets og foreldrenes syn i tilrådingen om spesialpedagogisk hjelp.
- PPT gjør rede for og tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring.
- PPT tar stilling til barnets beste når det utarbeides sakkyndige vurderinger.

Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp

2. Kommunen må sørge for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp som oppfyller kravene i barnehageloven kap. VII og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. barnehageloven §§ 31 og 35. Kommunen må i den forbindelse se til at:

- Saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.
- Den tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Individuell tilrettelegging i barnehagen

3. Kommunen må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 37. Kommunen må i den forbindelse se til at:

- Saken er tilstrekkelig opplyst for å kunne ta stilling til om et barn har nedsatt funksjonsevne, og om barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.
- Den i vedtaket tar stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne, og om denne funksjonsevne gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.
- Den tar stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn.
- Den tar stilling til hva som vil være til barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging.

4.2 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, samt dokumentere og redegjøre for hvordan dere har rettet.

Frist for innsending er **28.10.2021**. 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 Statsforvalteren. 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.

6 Vedlegg – liste over dokumentasjon

- Egenvurdering i RefLex, levert av PPT og barnehagemyndighet
- Rutinebeskrivelse spesialpedagogisk hjelp, gjeldende 1.august 2019
- Drøftingsplan barnehage
- Informasjon om barnehagehelseteam
- Brosjyre om tverrfaglig team
- PPT henvisningsskjema for barn i barnehage
- Samtykkeskjema til tverrfaglig samarbeid
- Mal for sakkyndig vurdering
- Søknadsskjema – spesialpedagogisk hjelp
- Fire sakkyndige vurderinger
- Ett utfylt samtykke til spesialpedagogisk hjelp
- Tre vedtak som omhandler spesialpedagogisk hjelp
- Ett vedtak som omhandler individuell tilrettelegging
- Ett vedtak som omhandler spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging
- Uttalelse til foreløpig tilsynsrapport
- Ny mal spesialpedagogisk hjelp
- Oppdatert mal sakkyndig vurdering
- To nye sakkyndige vurderinger
- To nye vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- Retningslinjer for tilrettelegging
- Mal for vedtak om tilrettelegging
- Plan for tilrettelegging
- Søknadsskjema for tilrettelegging
- Årsrapport tilrettelegging