



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finnmarkun staatinhallittija*

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Rett til spesialpedagogisk hjelp

Lebesby kommune

10.11.21

Sammendrag

Vi fører tilsyn med Lebesby kommune som barnehagemyndighet. Temaet for tilsynet er spesialpedagogisk hjelp og om barnehagemyndighetens sørger for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering av om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp før den avgjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

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

Tilsyn har som formål å kontrollere om barnehagemyndigheten oppfyller kravet i regelverket. I dette tilsynet har vi kontrollert om Lebesby kommune sørger for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 34 jf. 31.

Det overordnede formålet med tilsynet er at det skal bidra til at alle barn i barnehagen skal ha et godt og kvalitativt barnehagetilbud. Statsforvalteren legger barnekonvensjonen til grunn ved tilsyn med kommunenes barnehagemyndighet. Artikkel 3 tydeliggjør at hensynet til barnets beste skal komme først og være grunnleggende i alle handlinger som berører barnet.

Tilsynet er skriftlig, og det er innhentet dokumentasjon og egenvurdering. Konklusjoner er framkommet på bakgrunn av dokumenter sammenholdt med det som kom fram i egenvurderingene.

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

I dette tilsynet har vi funnet at kommunen som barnehagemyndighet ikke oppfyller kravene som stilles til de sakkyndige vurderingene jf. barnehageloven.

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport 05.07.2021 og uttalte seg innen fristen.

Lebesby kommune har fått anledning til å uttale seg til foreløpig rapport. Kommunens barnehagemyndighet har bedt Midt-Finnmark PPD IKS (MFPPD) om å gi tilbakemelding på avvikene og lukke disse. Kommunens tilbakemeldinger blir kommentert under de aktuelle punktene. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **15. desember 2021**.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Kort om Lebesby kommune.....	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
2	Utarbeide sakkyndige vurderinger	5
2.1	Rettslige krav.....	5
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner.....	5
3	Våre reaksjoner	21
3.1	Pålegg om retting	21
3.2	Oppfølging av påleggene.....	22
4	Dere har rett til å klage	22

1 Innledning

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

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om Lebesby kommune

Lebesby kommune har 1263 innbyggere pr. 1. kvartal 2021. Lebesby har en kommunal barnehage og et oppvekstsenter. Til sammen er det 34 barn og 15 ansatte i barnehagene.

Kommunestyret i kommunen er delegert myndighet etter barnehageloven. Vi har ikke mottatt informasjon om delegasjon videre til oppvekstleder eller barnehagemyndighet. PP-tjenesten er organisert i et Pedagogisk Psykologisk distriktskontor i som et IKS (Interkommunalt selskap, heretter kalt MFPPD).

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Lebesby kommune i brev av 18.05.21. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Temaet for tilsynet er retten til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder. Vi har kontrollert om kommunen oppfyller plikten til sakkyndig vurdering, jf. barnehageloven § 34.

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

Formålet med tilsynet er å sikre at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet og at tilsynet skal bidra til at kommunen følger regelverket.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Vi sendte foreløpig rapport til dere 06.07.21. I den presentererte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten

innen fristen 30.08.21. Vi har behandlet kommentarene fra dere under de aktuelle kontrollspørsmålene.

2 Utarbeide sakkyndige vurderinger

2.1 Rettslige krav

PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger i de tilfellene hvor barnehageloven krever det, jf. barnehageloven § 33 andre ledd og § 34.

Formålet med bestemmelsen om spesialpedagogisk hjelp i barnehageloven § 34 er å sikre at barn med særskilte behov får utarbeidet en sakkyndig vurdering av om barnet har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp før kommunen gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. § 31.

Lebesby kommune må i den forbindelse sikre at det foreligger en sakkyndig vurdering før de gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

2.2.1 Utarbeider PPT sakkyndige vurderinger i de tilfellene hvor barnehageloven krever det?

PPT skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger, jf. barnehageloven § 34. PPT må utarbeide sakkyndig vurdering i alle tilfeller der dere mottar henvendelser om barn som kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 33 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 at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Observasjon

I egenvurderingen skriver MFPPD at de ikke utarbeider sakkyndig vurdering i alle saker der de mottar henvendelser om barn som kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp.

Vi har mottatt organisasjonskart, delegasjonsreglement og retningslinjer «Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen». Ifølge retningslinjene for spesial pedagogisk hjelp skal barnehagen i samråd med foreldrene sende inn henvisning hvis ikke barnets behov kan dekkes innenfor barnehagens rammer.

Vi har mottatt en veileder som omhandler «Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen» som skal brukes av ansatte i barnehage, administrasjonen og MFPPD. Veilederen inneholder

beskrivelse av lovreglene om spesialpedagogisk hjelp, årshjul for saksgang og rutinebeskrivelse for spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

I tillegg har MFPPD sendt inn dokumentasjon fra de siste to årene. Dokumentasjon omhandler fem barn og inneholder 3 henvisninger, epikriser, notater fra samtaler, referater fra møter i ansvarsgrupper, foreldre og Statped, pedagogiske rapporter og to sakkyndige vurderinger. I de to av de siste sakene har henvisningene kommet 06.11.20 og 20.04.21, her har ikke MFPPD utarbeidet en sakkyndig vurdering per 10. juni 2021. Vi fikk ettersendt to henvisninger som ikke lå ved hovedsendingen av dokumentasjon fra MFPPD.

I en av de fem sakene valgte MFPPD å ikke skrive sakkyndig vurdering, men knytte kontakt mellom logoped og skolen.

Vurdering

I en av henvisningene der foreldrene ber om sakkyndigvurdering og veiledning, skriver MFPPD i et notat at de beslutter at det ikke er nødvendig med sakkyndig vurdering, fordi de mener det er bortkastet tid og unødvendig byråkratisk. De velger heller å knytte kontakt mellom logoped og skolen med tanke på utvikling av lyder. Ifølge veileder for spesialpedagogisk hjelp som Utdanningsdirektoratet har skrevet, kommer det fram at dersom et barn har behov for logoped er det viktig at dette nevnes eksplisitt i den sakkyndige vurderingen.

Den sakkyndige vurderingen er en forutsetning for at kommunen skal kunne vurdere om vilkårene for spesialpedagogisk hjelp er oppfylt og fatte vedtak. Det innebærer at MFPPD skal utarbeide en sakkyndig vurdering selv om MFPPD mener at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp.

I dokumentasjonen vi har fått oversendt, kan vi se at Lebesby kommune har mottatt henvisninger som er datert 06.11.20 og 20.04.21. I skrivende stund har ikke kommunen utarbeidet sakkyndige vurderinger til disse spesifikke henvisninger. Det er en tidsperiode på henholdsvis 8 og 3,5 måneder. Det er som nevnt over ikke utarbeid sakkyndig vurdering der barnet har behov for hjelp fra logoped. Vi vurderer derfor at MFPPD ikke utarbeider sakkyndige vurderinger i de tilfellene hvor barnehageloven krever det.

Lebesby kommunes kommentar

Lebesby kommune ved MFPPD skriver i tilbakemeldingen at de ikke utarbeider sakkyndige vurderinger i alle henviste saker. Dette gjelder saker hvor vanskene kun er av logopedisk art. Når det gjelder disse sakene skriver de en rapport etter utredning hvor vanskene er beskrevet, hvilken oppfølging barnet skal ha fra logopeden og hvilken veiledning som barnet, personalet og foreldrene skal ha. MFPPD utdyper videre at det ikke er ønskelig å bruke tiden til logopeden til å utarbeide uhensiktsmessige og lange

sakkyndige vurderinger hvor vansken eksempelvis kun består i en r-lyd og behov for ekstra ressurser ikke er til stede. De mener det er bortkastet tid og unødvendig byråkratisk.

MFPPD sier videre at i en av de henviste sakene statsforvalteren viser til, så ble ikke ovennevnte rutine fulgt opp. Det skyldtes redusert bemanning, videreutdanning og «turn-over» i Lebesby kommune. Foruten om det, skal rutiner som inntakssamtale, utredning, observasjon, rapport og oppfølging skje.

Statsforvalteren viser til «*Veileder for spesialpedagogisk hjelp*» fra Utdanningsdirektoratet, her utdypes kravene; Hvis et barn har behov for logoped eller synspedagog er det viktig at dette nevnes eksplisitt i sakkyndig vurdering. Omfanget av all spesialpedagogisk hjelp skal angis i tilrådingen i den sakkyndige vurderingen.

Dere som sakkyndig instans har en plikt til å utarbeide sakkyndig vurdering når det kommer en henvisning der foreldre har samtykket til at de ønsker en vurdering. Ved å ikke utarbeide sakkyndig vurdering blir barnet fratatt sin rett til å få vurdert behovet for spesialpedagogisk hjelp.

Statsforvalteren vil minne om at rett spesialpedagogisk hjelp er en rettighet som avgjøres gjennom enkeltvedtak. Det er viktig for barnets rettssikkerhet at det utarbeides sakkyndig vurdering også ved avslag. Når det fattes enkeltvedtak, utløses foreldrenes klagerett. Statsforvalteren vurderer at kravet i regelverket ikke blir oppfylt.

Dere skal utarbeide sakkyndige vurderinger i alle saker der barnehageloven krever det og i alle tilfeller der MFPPD mottar henvisning. Det betyr at barn som har behov for hjelp fra logoped også har krav på sakkyndig vurdering slik at kommunen kan fatte vedtak og slik at barns rettigheter styrkes.

Statsforvalteren opprettholder vurderingen vi gjorde i foreløpig tilsynsrapport.

Konklusjon

Vi vurderer kravet som ikke oppfylt.

2.2.2 Får barnet anledning til å gi uttrykk for sine meninger når PPT utreder og vurderer sakkyndig vurdering?

Barnet skal få anledning til å gi uttrykk for sin mening om behovet for spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 32, jf. §§ 31 og 33, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Observasjon

I egenvurderingen skriver MFPPD at de bestreber seg å snakke med alle barn, men at det kommer an på alder, funksjonsnivå og lignende.

I sakkyndig vurdering av 30.04.20 har MFPPD hatt samtaler med foreldre og barnehageansatte og foretatt observasjoner i barnehagen. I sakkyndig vurdering av 04.03.21 har de hatt samtale med det ene barnet.

Vurdering

Ifølge barnekonvensjonens artikkel 12 skal alle barn få muligheten til å bli hørt i alle saker som omhandler dem. Statsforvalterens undersøkelser viser at MFPPD har en bevissthet om at barn skal høres og de har forsøkt å innhente barns synspunkt når de har vurdert det som hensiktsmessig. Dette har de gjort gjennom observasjon av barna og hatt samtale med ett av barna. Når det gjelder barnet med sakkyndig vurdering av 30.04.20 så har MFPPD hatt samtaler med de som står barnet nært og dermed fått gjort en vurdering med tanke på alder og funksjon. Men det kommer ikke eksplisitt fram hvordan dette har blitt vektlagt i vurderingen.

Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at barn får anledning til å gi uttrykk for sine meninger når MFPPD utreder og vurderer sakkyndig vurdering.

Vi vurderer kravet som oppfylt.

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

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

Observasjon

I rutinebeskrivelsen er det beskrevet at MFPPD kan benytte seg av ulike kilder for å innhente informasjon, for eksempel samtale med foreldre. Det står videre at MFPPD har plikt til å rådføre seg med foreldrene i arbeidet med å utforme tilbud om spesialpedagogisk hjelp, og skal legge stor vekt på synspunktene deres.

I egenvurderingen uttaler MFPPD at de gjennom inntakssamtaler og eventuelt andre samarbeidsmøter gir foreldremulighet til å uttale seg når MFPPD utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.

Det er ulik praksis på hvor mye foreldrenes stemme høres. I sakkyndig vurdering av 30.04.20 kommer ikke foreldrenes stemme fram. Det står at forelder har vært med på ansvarsgruppemøter og har snakket om, gitt og fått råd i forhold til praktiske utfordringer og utviklingsmessige forhold. På ansvarsgruppemøtene har det vært tilgang på tolk, men det har ikke alltid vært behov for det. Tolk ble tilbudt fordi foreldrene er

minoritetsspråklige. Det kommer ikke frem at MFPPD har hatt samtale direkte med forelder. Det står i sakkyndig vurdering at foreldre kan uttale seg om den sakkyndige vurderingen før vedtak fattes, men det kommer ikke fram at forelder har fått uttale seg om sakkyndig vurdering.

I den sakkyndige vurderingen av 04.03.21 har det vært samtaler med forelder og forelders synspunkter er tatt med i vurderingene. Det vises til at det har vært telefonsamtale mellom MFPPD og forelder der sakkyndig vurdering er gjennomgått.

Vurdering

Barnehageloven § 32 sier at foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det fattes vedtak. Å gjøre seg kjent med innholdet i en sakkyndig vurdering kan bety at barnehagemyndigheten må vurdere fra sak til sak om foreldre er i stand til å forstå hva som står i den sakkyndige vurderingen. I tilfeller der foreldre er minoritetsspråklige, burde kommunen ha vurdert om foreldre vil ha bruk for tolk for å forstå og uttale seg om den sakkyndige vurderingen. Det er også i tråd med god forvaltningsskikk at de saken gjelder forstår innholdet i den sakkyndige vurderingen. Dette for å sikre at foreldre og dere forstår og fanger opp syn og meninger. Statsforvalteren vurderer at det ikke er en innarbeidet praksis å sørge for at minoritetsspråklige foreldre blir ivaretatt med tolk i alle faser ved utarbeidelse av sakkyndig vurdering.

Det vises til at forelder i den ene saken har vært med på ansvarsgruppemøter, men MFPPD har ikke synliggjort at forelder har fått uttale seg om den sakkyndige vurderingen. MFPPD har heller ikke synliggjort at de har innhentet informasjon fra forelder i den sakkyndige vurderingen. Det vises til i sakkyndig vurdering at foreldre kan uttale seg om sakkyndig vurdering, men det er uvisst om forelder har nok norskspråkligkompetanse til å reelt kunne uttale seg om sakkyndig vurdering.

Lebesby kommunes kommentar til kontrollspørsmål 3

MFPPD uttaler at det blir drøftet med alle foreldre hvilket tilbud deres barn skal ha i barnehagen. I den ene saken der foreldrene er minoritetsspråklighet mener MFPPD at foreldrenes rett har blitt ivaretatt gjennom langt samarbeid i ansvarsgruppa. Foreldrenes syn har hele tiden blitt lagt vekt på når det gjelder tilbudet til barnet. De uttaler også at det er vanlig å bruke tolk i møter med minoritetsspråklige foreldre. Det at foreldrenes syn ikke har kommet fram i den ene sakkyndige vurderingen mener MFPPD at statsforvalteren ikke kan tolke som et avvik.

Statsforvalteren observerer at det i begynnelsen av prosessen blir gjort en vurdering på behov for tolk. Tolke blir brukt på noen av møtene, foreldre får mulighet til å uttales seg underveis i prosessen og foreldrene står som kopist på sakkyndige vurderinger. Når

foreldrene ikke har norsk som morsmål kan vi ikke se at MFPPD har gjort en vurdering av om sakkyndig vurdering burde blitt oversatt til foreldrenes språk eller om det har vært behov for tolk ved gjennomgang, slik at foreldrene har en reell mulighet til å gjøre seg kjent med hele utredningen og tilrådingen etter at den er ferdig utarbeidet. Statsforvalteren kan ikke se at MFPPD har satt foreldrene i stand til å kunne uttale seg om sakkyndig vurdering. Dere kan med fordel synliggjøre i alle sakkyndige vurderinger, at foreldre har blitt gjort kjent med innholdet i den ferdige sakkyndige vurderingen på en slik måte at foreldrene er sikret reell mulighet til å uttale seg.

Statsforvalteren opprettholder vurderingen vi gjorde i foreløpig tilsynsrapport.

Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at MFPPD ikke ivaretar foreldres rett til å uttale seg når MFPPD utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp:

Vi vurderer kravet som ikke oppfylt.

2.2.4 Legger PPT stor vekt på barnets og foreldrenes syn i sin tilrådning om spesial pedagogisk hjelp?

Barnet skal få anledning til å gi uttrykk for sin mening om behovet for spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 32, jf. §§ 31 og 33, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Foreldre må få uttale seg når dere utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp. Barnets og foreldrenes syn skal tillegges stor vekt når dere utarbeider den sakkyndige vurderingen, jf. barnehageloven § 32.

Observasjon

I kommunens rutiner står det at MFPPD skal drøfte funn og forslag til tiltak med foreldrene før sakkyndig vurdering sendes til barnehagemyndighet.

I begge de to sakkyndige vurderingene står det at forelder kan uttale seg om sakkyndig vurdering før vedtaket fattes.

I sakkyndige vurderingen av 30.04.20 kommer det ikke fram hvilke synspunkter forelder har. I sakkyndig vurdering av 04.03.21 uttaler forelder seg og det står i tillegg at forelders synspunkter vil bli vektlagt i den sakkyndige vurderingen.

Vurdering

Det kommer ikke fram i dokumentasjonen at funn og forslag til tiltak er blitt drøftet med foreldrene, selv om MFPPD har gjennomgått sakkyndig vurdering med en av foreldrene per telefon.

Statsforvalteren kan ikke se en sammenheng mellom informasjon i sakkyndig vurdering og referat fra ansvarsgruppemøtene.

Statsforvalteren kan ikke spesifikt se at barn og foreldres syn blir vektlagt i sin tilråding av spesialpedagogisk hjelp, selv om det skrives i sakkyndig vurdering at synspunktene vil bli vektlagt. MFPPD må i hvert enkelt tilfelle synliggjøre hvordan de har vektlagt barn og foreldres syn i sakkyndig vurdering.

Lebesby kommunes kommentar til kontrollspørsmål 4

MFPPD uttaler at det skal være lagt stor vekt på barnet og foreldrenes syn i deres tilråding. De sier videre at ikke alle foreldre er bevisste på hva de kan «kreve», selv om de blir tatt med på råd og bedt om å uttale seg. Dette gjelder kanskje spesielt foreldre fra andre land. Sakkyndig vurdering av 30.04.20 gjelder et barn uten språk. Det er derfor vanskelig å legge vekt på barnets syn. Man må observere barnet, se på trivsel og samhandlinger, osv. og det må komme frem i en sakkyndig vurdering.

MFPPD kommenterer videre at ikke all relevant informasjon fra ansvarsgruppemøter er kommet med i en sakkyndig vurdering og det er naturlig. Den sakkyndige vurderingen er hovedsakelig rettet spesifikt mot vurdering og tilråding av den spesialpedagogiske hjelpen barnet skal ha.

MFPPD skal legge stor vekt på barnas og foreldres syn når de foretar sakkyndige vurderinger. Den sakkyndige vurderingen skal vise hvordan dere har vektlagt barnas og foreldrenes syn, og de skal ha faglige begrunnelser for å vektlegge andre momenter enn barnas og foreldrenes syn. Hensynet til barnets beste må også inngå i denne vurderingen. Barnas syn kan uttrykkes av barnet selv, gjennom foreldre eller gjennom observasjoner som MFPPD gjennomfører. Vi ser også at MFPPD har hatt møter med foreldre. Det vi ikke kan se, er hvordan dere har vektlagt barn og foreldres syn i den sakkyndige vurderingen.

Statsforvalteren opprettholder vurderingen vi gjorde i foreløpig tilsynsrapport.

Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at MFPPD ikke legger stor vekt på barnets og foreldrenes syn i sin tilråding om spesialpedagogisk hjelp.

Vi vurderer kravet som ikke oppfylt.

2.2.5 Opplyser PPT saken så godt som mulig før de utarbeider sakkyndig vurdering?

Saken skal være så godt opplyst som mulig før dere utarbeider sakkyndige vurderinger, jf. forvaltningsloven § 17. 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.

Observasjon

I egenvurderingen sier MFPPD at de opplyser sakene så godt som mulig før de utarbeider sakkyndig vurdering.

I kommunens rutiner står det at det skal utarbeides en pedagogisk rapport fra barnehage som skal følge med en henvisning til MFPPD. Det er ikke skrevet pedagogisk rapport til sakkyndig vurdering datert 30.04.20 fordi barnet ikke hadde begynt i barnehage. I sakkyndig vurdering kommer det fram at de har brukt opplysninger fra ansvarsgruppemøter, observasjoner og samtaler med de ansatte i barnehagen, helsesøster og foreldre i vurderingen. Det opplyses i sakkyndig vurdering mulige hjelpemidler som anbefales brukt.

I sakkyndig vurdering av 04.03.21 har barnet barnehageplass, men det fulgte ikke med pedagogisk rapport. Det er lagt ved pedagogisk rapport ved to av de andre henvisningene der det ikke er utarbeidet sakkyndig vurdering per dags dato.

I dokumentasjonen vi har mottatt ser vi at det er praksis at MFPPD inviterer til inntakssamtale etter at de har mottatt henvisning. MFPPD beskriver at de gjør observasjoner, innhenter epikriser fra sykehus, samarbeider med helsesøster, lege, samarbeider med Statped og habiliteringstjenesten ved behov.

Vurdering

I sakkyndige vurderingen skal sakene være så godt opplyst som mulig og MFPPD har plikt til å innhente alle opplysninger som trengs for å ta standpunkt til om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Det er i sakkyndig vurdering av 30.04.20 vist til hjelpemidler som ASK-grunnpakken, bilder for visualisering, mine tegn, tegn til tale, som hjelpemiddel. Men det foreligger ikke en individuell plan og utdypende opplysninger og vurderinger fra barnehagen.

For å innhente disse opplysningene kan MFPPD ha samtale med foreldre og barn, få utdypende opplysninger og vurderinger fra barnehagen, egne undersøkelser, observasjoner og annen kartlegging. Rapporter og utredninger fra andre sakkyndige og

samtale med andre berørte. Saksopplysninger fra ansvarsgruppemøte og Statped er ikke synliggjort i sakkyndig vurdering.

Lebesby kommunes kommentar til kontrollspørsmål 5

MFPPD opplyser at ved å bruke henvisningsskjemaet fra Utdanningsdirektoratet er det ikke nødvendig å skrive en pedagogisk rapport i tillegg, fordi dette skjemaet inneholder pedagogisk rapport. De viser til at rutinene fra kommunen ikke er oppdatert i forhold til det nye henvisningsskjemaet som de tok i bruk for noen år tilbake.

MFPPD skriver videre at saksopplysninger fra andre burde vært bedre synliggjort i sakkyndig vurdering, men barnehagen eller andre ikke har satt noen spørsmålstegn ved dette, da de selvsagt kjenner saken svært godt.

Statsforvalteren opprettholder vurderingen vi gjorde i foreløpig tilsynsrapport.

Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at MFPPD ikke opplyser saken så godt som mulig.

Vi vurderer kravet som ikke oppfylt.

2.2.6 Utarbeider PPT sakkyndig vurdering så snart som mulig?

Kommunen skal forberede og avgjøre saker om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig. Jf. forvaltningsloven § 11 a. Siden sakkyndige vurderinger 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 venteliste for utredning av barns behov for spesialpedagogisk hjelp. Dette vil stride mot det enkelte barnets rett til spesialpedagogisk hjelp.

Observasjon

Ifølge kommunens rutiner skal MFPPD følge saksbehandlingstiden i forvaltningslovens bestemmelser. Hvis saken ikke blir behandlet innen en måned fra saken er mottatt skal administrasjon for barn og unge, barnehage og foresatte bli varslet. Det følger ingen slike varsler med i dokumentasjonen.

I egen vurderingen uttaler kommunen at de prøver å utarbeide sakkyndig vurdering så snart som mulig. Av og til må man vente på opplysninger som er viktige for sakkyndigheten.

I dokumentasjonen vi har fått oversendt, kan vi se at Lebesby kommune har mottatt henvisninger som er datert 01.11.18 og 06.06.18. Sakkyndige vurderinger ble ferdigstilt 30.04.20 og 04.03.21.

I henvisning av 06.11.20 er det gått 6 måneder i skrivende stund siden henvisning og det er avtalt inntakssamtale den 15.06.21.

Vurdering

Barnehageloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp, men det legges til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette suppleres med forvaltningslovens regler. Disse gjelder for hele prosessen; fra mistanke om at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel at total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.

I dokumentasjon finner vi eksempler på at det har gått lang tid fra henvisning til sakkyndig vurdering. Det er tidsperioder på henholdsvis 17 og 33 måneder fra henvisning til sakkyndig vurdering ble ferdigstilt. Ut ifra dokumentasjon vi har fått, tyder det på uforsvarlig lang saksbehandlingstid hos MFPPD. Det kommer ikke fram begrunnelser for hvorfor det har tar så lang tid. Det ligger ikke dokumentasjon på foreløpig svar.

I forbindelse med enkeltvedtak skal forvaltningsorganet «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd. Den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen. Derfor gjelder kravet om at saken skal behandles «uten ugrunnet opphold» også for PP-tjenesten. Her er det viktig at dere, som saksforberedende organ, ser deres rolle i dette arbeidet og forholder dere til at saken skal behandles «uten ugrunnet opphold». Dersom et enkeltvedtak ikke kan fattes innen én måned etter at PP-tjenesten har mottatt henvendelsen, skal det gis et foreløpig svar. Dette følger av § 11 a tredje ledd i forvaltningsloven. I det foreløpige svaret skal det informeres om hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere og anslås når svar kan ventes hvis det er mulig. Dette betyr at dere skal gi melding til kommunen dersom deres saksbehandlingstid fører til at kommunen ikke kan behandle saken innen én måned. Kommunen sender et foreløpig svar til foreldrene.

Konklusjon

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

Vi vurderer kravet som ikke oppfylt.

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

Barnehageloven § 34 angir en ikke uttømmende liste over hva dere må ta stilling til i den sakkyndige vurderingen. Dere må ta stilling til hvilke særlige vansker og behov barnet har, og om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet.

Observasjon

I egenvurderingen svarer MFPPD ja. I dokumentasjonen ligger to sakkyndige vurderinger som Statsforvalteren har gjennomgått. Det kommer frem i sakkyndig vurdering under avsnitt om bakgrunnsopplysninger hva slags vansker de enkelte barna har. Dette blir utdypet videre under avsnittet om «Realistiske mål for barnets utvikling og læring».

Vurdering

Statsforvalteren vurderer at MFPPD gjør rede for og tar stilling til om det foreligger en sen utvikling og en lærevanske hos barnet. De sakkyndige vurderingene vi har gjennomgått viser at MFPPD gjør rede for barnets utfordringer. Som eksempel kan vi nevne at i sakkyndig vurdering av 04.03.21, blir barnets utfordringer godt beskrevet og hva som bør gjøres for å avhjelpe barnet. Selv om det ikke direkte konkluderes med lærevansker kan man indirekte lese at barnet har særskilte behov.

Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at MFPPD utreder og tar standpunkt til om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet.

Vi vurderer kravet som oppfylt.

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

For å kunne anbefale hvilket tilbud barnet trenger, må dere få frem barnets utviklingsmuligheter og læringspotensial. Dere må gjøre rede for realistiske mål for barnets utvikling og læring jf. barnehageloven § 34.

Observasjon

I egenvurderingen svarer MFPPD ja.

I rutinene står det at MFPPD skal utrede og ta standpunkt til realistiske mål for barnets utvikling og læring.

I dokumentasjon er det fremlagt to sakkyndige vurderinger. I sakkyndig vurdering er det et eget avsnitt som omhandler realistiske mål for barnets utvikling og læring.

Vurdering

De sakkyndige vurderingene som vi har gjennomgått viser at MFPPD gjør rede for og tar stilling til realistiske mål for barna. Som eksempel kan vi nevne sakkyndig vurdering av 30.04.20, der MFPPD gjør rede for hva de mener barnet kan nå av mål og hva barnet trenger av støtte for å oppnå disse målene.

Konklusjon

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

Vi vurderer kravet som oppfylt.

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

For barn som går i barnehage, må dere også vurdere om barnehagen har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnets behov innenfor det ordinære barnehagetilbudet, jf. barnehageloven § 34. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1.

Observasjon

I egenvurderingen svarer MFPPD ja.

I sakkyndig vurdering av 30.04.20 er det et avsnitt «Informasjon fra barnehagen». Her er det en kort beskrivelse av rammebetingelsene på avdelingen, barnets kommunikative evner og hva barnehagen mener barnet har behov for. I sakkyndig vurdering av 04.03.21 er det grundigere informasjon om barnet på en rekke områder. Det er ingen beskrivelse eller vurdering om barnets behov kan avhjelpes innenfor barnehagens ordinære tilbud. Det er i sakkyndig vurderingen av 04.03.21 et avsnitt som sier at «barnets behov kan ikke avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet».

Vurdering

I sakkyndig vurdering av 30.04.20 mener MFPPD at det er utelukket at barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære tilbudet da barnet begynte i barnehagen i baby/småbarns-alder. I denne enkeltsaken ble ekstra ressursene i barnehagen planlagt av kommunen og satt inn før barnet begynte i barnehagen, MFPPD uttaler at det dermed ble vanskelig å vurdere det ordinære tilbudet.

Statsforvalteren ser ingen motsetninger i om et barn har fått tildelt ressurser før det starter og en vurdering om det er mulig å avhjelpe barnet innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

I sakkyndig vurdering av 04.03.21 er det en god redegjørelse av barnets situasjon i barnehagen og MFPPD konkluderer med at barnet har særlige behov og det ikke kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Men det mangler en vurdering for hvorfor MFPPD har kommet fram til denne konklusjonen.

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

Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at MFPPD ikke gjør rede for og tar stilling til om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet, dersom barnet går i barnehagen.

Vi vurderer kravet som ikke oppfylt.

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

Det må komme frem om dere anbefaler hjelp i barnehagegruppen, i mindre grupper eller èn til èn i større eller mindre grad av tiden, og dere må tidfeste hvor mye av tiden som skal gå med i de forskjellige former for hjelp jf. barnehageloven § 34. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1.

Observasjon

I egenvurderingen svarer MFPPD ja.

Vi har mottatt to sakkyndige vurderinger som inneholder avsnitt om «Oppsummering, tilrådning og tiltak».

I sakkyndig vurdering av 30.04.20 vises det til at barnet er innvilget hjelpemidler som ASK-grunnpakke og har behov for tegn til tale, bruk av bilder og at barnet trenger spesialpedagogisk hjelp. Det anbefales at en pedagog skal ha hovedansvar for barnehagehverdagen. Alle på avdelingen kan ha oppgaver knyttet til barnet, men pedagog må ha ansvar for en-til-en jobbing. Det er ingen detaljert beskrivelse av

hvordan de spesialpedagogiske timene skal organiseres. Det mangler tidfesting av hvor mye av tiden som skal gå med i de forskjellige former for hjelp.

I sakkyndig vurdering av 04.03.21 opplyses det at barnet trenger spesialpedagogisk hjelp for å få en tilfredsstillende utvikling. MFPPD anbefaler at det brukes 0,5 timer per dag til øving av sosiale ferdigheter og at hjelpen bør gis av pedagog eller spesialpedagog. Det er ingen redegjørelse for hvordan og når pedagogen skal utøve hjelpen.

Vurdering

Spesialpedagogisk hjelp kan organiseres på mange måter. Det er viktig at MFPPD tar stilling til hvordan hjelpen organiseres. Spesialpedagogisk hjelp kan gis til barnet individuelt eller i gruppe, jf. § 31 tredje ledd. En sakkyndig vurdering må være klar og tydelig på hva innholdet i hjelpen er og hvordan hjelpen skal gis, tidsbruk og organisering.

I sakkyndige vurderingen av 30.04.20 mangler det en redegjøring for hvordan den spesialpedagogiske hjelpen skal organiseres daglig. Det kommer fram at «en pedagog bør ha ansvar for én til én jobbingen». Når det er tildelt 45 timer i uken, skal disse timene organiseres og det skal være tydelig for barnehage og foreldre hvordan disse timene er organisert.

I sakkyndig vurdering av 04.03.21 beskrives det tydelig hvilken type hjelp barnet skal få, men ikke hvordan det skal organiseres eller når slik at barnet skal ha utbytte av hjelpen.

Det må framgå av de sakkyndige vurderingene at dere anbefaler hjelp i barnegruppen, i mindre grupper eller én til én i større eller mindre grad av tiden. Det må også tidfestes hvor mye av tiden som skal gå med til de forskjellige formene for hjelp.

Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at MFPPD vurderer og tar stilling til hvilken type hjelp som vil bidra til barnets utvikling og læring, men MFPPD tar ikke stilling til hvilken organisering av hjelpen som vil bidra til barnets utvikling og læring.

Vi vurderer kravet som ikke oppfylt.

2.2.11 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?

Det skal komme frem hvor mange timer per år eller uke spesialpedagogisk hjelp dere anbefaler. Hvilken kompetanse dere anbefaler at de som gir hjelpen skal ha, må også komme

frem av den sakkyndige vurderingen jf. barnehageloven § 34. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1.

Observasjon

I egenvurderingen svarer MFPPD ja. Det er fremlagt i dokumentasjon to sakkyndige vurderinger. Her kommer det fram hvor mange timer det anbefales per år og per uke. I sakkyndige vurderingen av 30.04.20 vises det til at barnet har behov i 45 timer per uke og det anbefales at det er spesialpedagog eller barnehagelærer som i hovedsak gir den spesialpedagogiske hjelpen. I sakkyndige vurderingen av 04.03.21 vises det til at barnet skal ha 2,5 timer pr uke, som utgjør 0,5 timer per dag, og det anbefales at det er pedagog eller spesialpedagog som utøver den spesialpedagogiske hjelpen.

Vurdering

Statsforvalteren vurderer at MFPPD gjør rede for og tar stilling til hvilket omfang spesialpedagogisk hjelp skal ha og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. Dette kommer fram i begge sakkyndige vurderinger. MFPPD har tatt hensyn til barnehagens åpningstider og tatt dette med i vurderingen, slik at barnets behov og faktiske oppholdstid i barnehagen ligger til grunn for tilrådingen.

Konklusjon

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

Vi vurderer kravet som oppfylt.

2.2.12 Vurderer PPT hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurderinger.

Den sakkyndige vurderingen må inneholde en vurdering av barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1. 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. I denne vurderingen må ulike momenter vektas opp mot hverandre, slik at en kan trekke ut av vurderingen hva som veier tyngst. Dette må begrunnes særskilt, og må vises blant annet gjennom at hensynet er vektet opp mot andre hensyn.

Observasjon

I egenvurderingen svarer MFPPD at de prøver å belyse saken på et bredt grunnlag i observasjoner, samtaler med barnet, utredninger og samtale med barnehage og foreldre eventuelt andre samarbeidspartnere. I tillegg ser de på innholdet i det ordinære tilbudet.

I sakkyndig vurdering av 30.04.20 blir et barn anbefalt å ha 45 timer pr. uke med spesialpedagogisk hjelp og det må ha en voksen tilgjengelig gjennom hele barnehagedagen.

I sakkyndig vurdering av 04.03.21 vises det til samtale med barnet om hva barnet mener vil være til det beste for seg selv. I samme dokument står det at barnet må få delta i mindre grupper.

Vurdering

I sakkyndig vurdering av 30.04.20 anbefales det å ha 45 timer pr. uke med spesialpedagogikk, men det er ikke gjort en barns bestevurdering når det gjelder hvordan og når denne hjelpen skal utøves. Dere må avveie barnets beste mot eventuelle motstridene hensyn. Dette er en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov som for eksempel deltakelse i fellesskapet, behov for hvile, samt spesielle behov i sårbare situasjoner. Med 45 timer spesialpedagogikk i uken kan ikke Statsforvalteren se at dette er hensyntatt. Dette skal dere begrunne særskilt for å vise at det er tatt hensyn til barnets behov.

I sakkyndig vurdering av 04.03.21 ble barnet spurt om sin mening, men opplysningene som kom fram under samtalen er ikke vurdert i sakkyndig vurdering. Det står også at barnet må få delta i mindre grupper. Vi kan heller ikke se at det er gjort en vurdering om hva som vil være barnets beste med tanke på for eksempel hvem som skal delta i disse mindre gruppene og når på dagen vil det passe best for barnet å gjennomføre disse gruppene.

Statsforvalteren ser at MFPPD innhenter informasjon gjennom observasjoner og samtaler hva barnet trives med og hva som kan gi et godt barnehagetilbud for barnet, men det gjøres ingen vurderinger. Når dere utarbeider sakkyndig vurderinger om spesialpedagogisk hjelp, må dere ta stilling til hva som er barnets beste.

Lebesby kommunes kommentar til kontrollspørsmål 12

MFPPD skriver i tilbakemeldingen at det å vurdere barnets egne utsagn burde bli bedre i sakkyndighetene.

MFPPD uttaler videre at de har ved tidligere tilsyn fra Statsforvalteren (Fylkesmannen) fått pålegg om at når barn har så omfattende behov, må hele oppholdstiden i barnehagen anses som spesialpedagogisk hjelp. Da skal man anbefale

spesialpedagogisk hjelp i hele oppholdstiden. Dette er begrunnet med behovet for ekstra tilsyn og dermed ekstra personale uansett type aktivitet. Det er selvsagt ikke slik at antall timer spesialpedagogisk hjelp fylles med dette, slik at ikke barnet får utfoldet seg sammen med andre barn, osv. Derfor mener MFPPD at «barnets beste» ivaretas selv med såpass mange timer spesialpedagogisk hjelp. MFPPD mener uansett at de ivaretar barnets beste i deres sakkyndige vurderinger.

Dere må gjøre en barnets bestevurdering knyttet opp mot innhold og organisering av hjelpen. I for eksempel tilrådingen på 45 timer spesialpedagogikk i uken er ikke dette blitt gjort. Statsforvalteren setter spørsmålstegn ved om at dere burde gitt kommunen en tilråding om et egnet individuelt barnehagetilbud i deler av denne tiden.

Statsforvalteren opprettholder vurderingen vi gjorde i foreløpig tilsynsrapport.

Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at MFPPD ikke i tilstrekkelig grad vurderer hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndig vurdering.

Vi vurderer at kravet ikke er oppfylt.

3 Våre reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

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

Lebesby kommune 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.

Pålegget innebærer at kommunen skal:

- utarbeide sakkyndig vurdering i alle tilfeller der barnehageloven krever det
- ivareta foreldres rett til å uttale seg når MFPPD utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp
- legge stor vekt på barnets og foreldrenes syn i sin tilråding om spesialpedagogisk hjelp
- opplyse saken godt nok når MFPPD utarbeider sakkyndig vurdering
- utarbeide sakkyndig vurdering så snart som mulig

- gjøre rede for og ta stilling til om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet
- gjøre rede for og ta stilling til hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring
- vurdere hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndig vurdering

3.2 Oppfølging av påleggene

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal dere erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet.

Fristen 5. januar 2022. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

4 Dere har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dere kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis dere klager, må dere gjøre det innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til dere, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dere sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med dere, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

I forvaltningsloven § 32 kan dere se hvordan dere skal utforme klagen.

Dere kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Dere er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.