



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunens plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp.

Nordre Follo kommune 2021





Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Nordre Follo kommune som barnehagemyndighet. Temaet for tilsynet er kommunens plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven kapittel VII §§ 31 – 35. Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om Nordre Follo kommune oppfyller kravene i regelverket.

Kommunen mottok en foreløpig rapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelser har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. **Kommunen har rettefrist 08.04.2022.**

Hovedpunkter i tilsynet er:

- om kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp i de tilfellene hvor barn under opplæringspliktig alder har særlig behov for det
- kommunens samarbeid med foreldre
- om kommunen påser at det utarbeides en sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp
- kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Regelverksbrudd

Rapporten inneholder pålegg om retting av regelverksbrudd som er avdekket under tilsynet.

Det er gitt to pålegg om retting og tre korreksjonspunkter. Nærmere om hva dette pålegget innebærer kommer frem under rapportens punkt fire.



Innholdsfortegnelse

Innhold

Sammendrag	2
1. Innledning	4
1.1. Kort om Nordre Follo 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	6
3. Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp	16
3.1. Rettslige krav	16
3.2. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	16
4. Statsforvalterens reaksjoner	29
4.1. Pålegg om retting	29
4.2. Oppfølging av påleggene	29
5. Kommunen har rett til å klage	30



1. Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54. Reglene for statlig tilsyn er hjemlet i kommuneloven kapittel 30 og § 5 i forskrift om overgangsregler til barnehageloven – tilsyn, veiledning, reaksjoner mv.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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 Nordre Follo kommune

I Nordre Follo kommune er det virksomhetsleder i barnehagen som har ansvaret for det spesialpedagogiske tilbudet. Enheten *Forebygging og tiltak* har ansvaret for den spesialpedagogiske ressursen og organiseringen av spesialpedagogene. De har også ansvaret for det spesialpedagogiske tilbudet i de private barnehagene og fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp for barn som går i private barnehager. Styrerne i de kommunale barnehagene er delegert myndighet til å fatte vedtak for sin barnehage etter barnehageloven § 35.

Kommunen har 62 barnehager, jf. rapportering i BASIL per 15.12.2020. Det er 48 kommunale barnehager, hvorav en åpen barnehage og 14 private barnehager, hvorav en familiebarnehage. Det er til sammen 3299 barn i kommunale barnehagene og det er 93 barn som mottar spesialpedagogisk hjelp.

Temaet for dette tilsynet er kommunens plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven kapittel VII, §§ 31 - 35.

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

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til retten til spesialpedagogisk hjelp, og slik bidra til økt rettssikkerhet for barn og foreldre.

1.2. Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Nordre Follo kommune i brev av 19.08.2021. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått nødvendig dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

I tillegg til dokumentasjonen fra kommunen, har vi i dette tilsynet benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfylt av enheten *Utvikling og forvaltning*. Vi har også benyttet opplysninger som er rapportert i BASIL per 15.12.2020.



Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

1. Kommunens organisasjonskart
2. Rutinebeskrivelse, Spesialpedagogisk hjelp etter § 31 i barnehageloven
3. Henvisningsrutiner PPT
4. Om styrket barnehagetilbud og rutiner for gjennomføring av vedtak
5. Skjema for registrering av vedtakstimer 2021-2022
6. Informasjonsskriv, tilbud om veiledning på grønt og gult nivå (trafikklysmodellen)
7. Rutine ved fravær av støttepedagog
8. Fem enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp med tilhørende saksdokumenter som henvisningsskjema, sakkyndig vurdering, evalueringer, arbeidsplan og andre saksdokumenter som hører til de fem vedtakene.
9. Tre enkeltvedtak hvor kommunen gir avslag om spesialpedagogisk hjelp som ikke er behandlet hos Statsforvalteren med tilhørende saksdokumenter.
10. En klage på vedtak der kommunen har gitt medhold
11. Oversikt over hvem som utfører vedtak og utdanning på den som utfører den spesialpedagogiske hjelpen
12. Presentasjon fra kommunen om sakkyndig vurdering og vedtak i møte med virksomhetsledere
13. Organisering og delegasjon
14. Mal, enkeltvedtak for spesialpedagogisk hjelp etter barnehagelovens § 31
15. Mal, enkeltvedtak - avslag på spesialpedagogisk hjelp § 31
16. Mal, IOP, 2021
17. Mal, årsrapport

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen, informasjon via lenker til kommunens hjemmeside og egenvurdering i RefLex fra *Utvikling og forvaltning*.

Vi sendte foreløpig rapport til kommunen 08.12.2021. I den presenterte vi våre foreløpige funn og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen som var 07.01.2022. Vi har korrigert det som kommunen har gitt tilbakemeldinger om. Kommentarer til korreksjonspunktene har vi behandlet under de aktuelle korreksjonspunktene.

2. Utarbeide sakkyndige vurderinger

2.1. Rettslige krav

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 §§ 33 jf. 31.



2.2. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

2.2.1. Utarbeider PPT sakkyndige vurderinger om spesialpedagogisk hjelp i de tilfellene hvor barnehageloven krever det?

Rettslig grunnlag

Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger, jf. barnehageloven § 34. Kommunen må derfor utarbeide sakkyndig vurdering i alle tilfeller der den 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 kommunen må derfor utarbeide en sakkyndig vurdering selv om kommunen mener barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Våre observasjoner

I den oversendte dokumentasjonen vi har mottatt fremkommer det at PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering når de har fått en henvendelse. I dokumentasjonen vi har mottatt har PPT utarbeidet sakkyndig vurderinger både i forkant av vedtak der de anbefaler spesialpedagogisk hjelp og i forkant av vedtak der de ikke anbefaler slik hjelp. Vi har ikke sett tilfeller der PPT har fått en henvendelse og ikke utarbeidet en sakkyndig vurdering.

Kommunen har en skriftlig rutine som heter *Henvisningsrutiner. Samarbeidsmodell. Barnehage & PPT, Rutiner for bistand og samarbeid*, som er delt inn fire deler:

1. Bakgrunn og lovverk
2. PPTs mandat på førskoleområdet
3. Samarbeid og bistand på ulike nivå
 - 3.1 Det allmennpedagogiske fundamentet
 - 3.2 Ved bekymring / utfordringer knyttet til enkeltbarn
 - 3.3 Ved bekymring / utfordringer knyttet til en barnegruppe
4. Ressursdokumenter

I del 2, *PPTs mandat på førskoleområdet*, står det at PPT er sakkyndig instans i saker om behov for spesialpedagogisk hjelp. I del 3, *Samarbeid og bistand på ulike nivå*, beskrives tre ulike nivå for samarbeid mellom barnehagene og PPT: det allmennpedagogiske tilbudet, målrettet tilpasning av det allmennpedagogiske tilbudet og et nivå der det avdekkes vansker som ikke kan avhjelpes innenfor det allmennpedagogiske. Vi beskriver her dokumentet litt nærmere da dette også er et dokument som vi kommer tilbake til senere i rapporten.

Fasene i henvisningsrutinen er beskrevet under punkt 3.2 *Ved bekymring/utfordring knyttet til enkeltbarn*. Når barnehagen avdekker bekymring/utfordring står det i rutinen at de skal ta opp bekymringen med ledelsen, utføre observasjon og kartlegging, utarbeide pedagogisk rapport, evaluere tiltakene og at foreldrene alltid skal involveres. I neste fase, dersom barnehagen vurderer at tiltakene ikke har ønsket effekt, skal barnehagen med samtykke fra foreldrene fylle ut henvisningsskjema til drøfting med PPT for videre arbeid, eventuelt innkalle til møte med PPT og foresatte. Deretter meldes saken til tverrfaglig ressursteam for oppsummering og evaluering av



tiltak før henvendelseskjema sendes til PPT. Videre skal saken drøftes sammen med PPT i møte med ressursteamet. Herunder er det skissert tre alternativ for videre arbeid:

1. Barnehagen prøver ut nye tiltak og evaluerer effekt
2. Henvise til PPT for bistand til mer omfattende tilrettelegging (observasjon, analyse og veiledning)
3. Henvise til PPT for vurdering av behov for spesialpedagogisk hjelp (§ 31)

Videre står det at alternativ 2 og 3 alltid skal være avklart med PPT før henvisning sendes.

Kommunen har utarbeidet et dokument som heter *MAL prosedyre/retningslinje i kvalitetssystemet*. I denne rutinen står det at foreldrene alene eller sammen med barnehagen kan sende PPT en henvisning/søke om utredning for å vurdere barnets behov for spesialpedagogisk hjelp.

På kommunens hjemmeside står det under *Forside/Barnehager/Barn med spesielle behov* at foreldre kan søke hjelp støtte og tilrettelegging. Videre står det:

Foreldre kan søke om hjelp, støtte og tilrettelegging. Retten til spesialpedagogisk hjelp gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke.

Hvis barnet går i barnehage, bør foreldrene ta kontakt med barnehagen og fylle ut henvisningen til PPT i samarbeid med barnehagen. De ansatte vil sikre at barn får et godt tilbud i barnehagen i nær forståelse med foreldrene. Vi kan gi støttetiltak individuelt eller i gruppe.

Hvis barnet ikke går i barnehage, skal foreldrene ta direkte kontakt med PPT.

Våre vurderinger

I henhold til rutinene som kommunen har utarbeidet blir bekymring/utfordring om enkeltbarn vurdert hvorvidt barnets vansker kan avhjelpest innenfor det allmennpedagogiske, ved målrettede tiltak eller ved henvisning til PPT. Det kommer tydelig frem hvem som har ansvaret for de ulike fasene og hvilke vurderinger som blir lagt til grunn for at henvisningen skal behandles av PPT eller ikke. Det kommer også tydelig frem at det skal innhentes samtykke fra foreldrene før det utarbeides en sakkyndig vurdering i henhold til barnehageloven § 32.

Som nevnt under våre observasjoner står det på kommunens hjemmeside at «Hvis barnet går i barnehage, bør foreldrene ta kontakt med barnehagen». Vi kan ikke se at det er nevnt at foreldrene på eget initiativ kan sende en henvisning til PPT.

Statsforvalteren vurderer likevel at det fremkommer av den tilsendte dokumentasjonen at kommunen har rutiner for at PPT skal utarbeide en sakkyndig vurdering i de tilfellene barnehagen eller foresatte sender en henvisning.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger for at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger om spesialpedagogisk hjelp i de tilfellene hvor barnehageloven krever det.

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



Rettslig grunnlag

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.

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på spørsmålet. Kommunen skriver at de har hørt barnets stemme gjennom foreldrene, barnehagens observasjoner og PPTs observasjoner om hvordan barnet uttrykker seg.

I kommunens mal for prosedyre står det ikke noe spesifikt om at barnet skal gis anledning til å gi uttrykk for sin mening når PPT utarbeider den sakkyndige rapporten.

I de sakkyndige vurderingene vi har mottatt fra Nordre Follo kommune fremkommer det at PPT observerer barnet i barnehagen og har samtaler med foresatte og barnehage.

Innhenting av barnets meninger og tanker gjennomføres fortrinnsvis ved å snakke med foresatte, barnehagens ansatte, gjennom observasjon og informasjon.

Vi har observert at PPT i den sakkyndige vurderingen har et eget avsnitt som heter *Medvirkning og barnets stemme (barnekonvensjonen art. 12)*. Dette punktet er med i alle de sakkyndige vurderingene som vi har mottatt fra 2020 og framover. Under dette punktet fremkommer det at PPT har fått informasjon om barnet fra foresatte og barnehage og ved at de selv har observert barnet. PPT vurderer her momenter som er av betydning ut ifra barnehagens, foreldrenes og egne observasjoner.

Vi vil trekke frem et eksempel på hvordan PPT trekker frem barnets stemme:

Barnet viser at han trives godt i gruppen sammen med de andre barna i barnehagen. Han har varierte interesser, og mestrer godt aktiviteter som ikke krever så mye samspill og språk, som eksempelvis bordaktiviteter og konstruksjonslek.

Våre vurderinger

Det er vår vurdering at PPT gir barnet anledning til å gi uttrykk for sin mening under utarbeidelsen av sakkyndig vurdering. I de tilfellene vi har sett dokumentasjon på har barnets mening kommet frem gjennom observasjoner og samtaler med foreldrene og barnehagen.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger for at barnet får anledning til å gi uttrykk for sin mening når PPT utarbeider sakkyndig vurdering.

2.2.3. 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, jf. §§ 31 og 33.



Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på spørsmålet og de skriver at PPT går gjennom sakkyndig vurdering med foreldrene og at de da har mulighet til å uttale seg om innholdet.

I kommunens mal – prosedyre står det at det skal innhentes samtykke fra barnets foreldre og at foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og uttale seg før det fattes vedtak. I rutinene til kommunen som er beskrevet i pkt. 2.2.1, er det et fast punkt om foreldreinvolvering under hver fase. Blant annet inviterer PPT til samtale for å gå gjennom den sakkyndige vurderingen og å drøfte PPTs anbefalinger, og til samarbeidsmøte om utredning, tilrådning og tiltak.

I de sakkyndige vurderingene har PPT et eget avsnitt med informasjon fra foreldre. Den kan for eksempel inneholde momenter som familiesituasjon, barnets utvikling motorisk og språklig, sosial og emosjonell utvikling, uro/oppmerksomhet/konsentrasjon, medisinske forhold og dagligdagse ferdigheter.

I de sakkyndige vurderingene skriver PPT en kommentar om at de vurderer at det er samsvar mellom informasjonen fra foresatte, barnehagen og PPT.

I henvisningsskjemaene skriver foreldrene under på at underskriften innebærer at de samtykker til at PPT kan samarbeide med instanser og til å gjennomføre sakkyndig vurdering.

Våre vurderinger

Statsforvalteren har på bakgrunn av det ovenfornevnte vurdert at foreldrene får mulighet til å uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger for at foreldrene får uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.

2.2.4. 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. barnehelgeloven § 32 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Våre observasjoner

Kommunens rutiner og prosedyre omfatter foreldresamarbeid i form av samtykke, møter, veiledning og dialog.

Som nevnt i punkt 2.2.3 gjennomfører PPT egne observasjoner og samtaler med både foreldre og barnehagen og i de sakkyndige vurderingene er det egne avsnitt om informasjon fra foreldre. I samme punkt har vi omtalt at PPT skriver en kommentar i de sakkyndige vurderingene om at de vurderer at det er samsvar mellom informasjonen fra foresatte, barnehagen og PPT.



Våre vurderinger

Det er Statsforvalterens vurdering at Informasjonen PPT får via samtaler med foreldrene og barnehagen, samt observasjon av barnet blir gjengitt og oppsummert i de sakkyndige vurderingene. Det er også vår vurdering at foreldrene blir involvert i prosessen når PPT utarbeider den sakkyndige vurderingen.

PPTs vurdering i sakkyndig vurdering om samsvaret mellom informasjonen fra foreldrene og øvrig informasjon mener vi tilsier at de legger vekt på foreldrenes syn.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger for at PPT legger stor vekt på barnets og foreldrenes syn i sin tilrådning om spesialpedagogisk hjelp.

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

Rettslig grunnlag

Saken skal være så godt opplyst som mulig før PPT utarbeider sakkyndige vurderinger, jf. barnehageloven §§ 33 og 34 jf. §§ 31 og 32, jf. forvaltningsloven § 17. PPT skal foreta en helhetlig utredning og bruke ulike kilder og metoder i utredningsarbeidet. PPT har plikt til å innhente alle opplysninger som trengs før de gjør den sakkyndige vurderingen. Dersom PPT ikke har tilstrekkelig fagkompetanse i en sak, må de hente inn nødvendig kompetanse fra andre.

Våre observasjoner

I de oversendte sakkyndige vurderingene observerer vi at PPT gjennomfører samtaler med foreldrene og barnehagen.

I punkt 2.3.3. nevner vi punkter som den sakkyndige vurderingen inneholder med informasjon fra foreldrene. Den sakkyndige vurderingen inneholder også et punkt om informasjon fra barnehagen om kartlegginger som er utført og barnets utvikling på områder som lek, oppmerksomhet, dagligdagse ferdigheter og sosial og emosjonell utvikling. Videre går det frem at PPT selv observerer barnet og utfører ulike tester/kartlegginger.

Våre vurderinger

Det er vår vurdering at de sakkyndige vurderingene inneholder grundig og omfattende informasjon.

På bakgrunn av det ovenfornevnte er det også vår vurdering at PPT opplyser saken så godt som mulig før de utarbeider den sakkyndige vurderingen.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger for at PPT opplyser saken så godt som mulig før de utarbeider sakkyndige vurderinger.



2.2.6. 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 PPT 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.

Våre observasjoner

Den oversendte dokumentasjonen vi har mottatt, inneholder både henvisningsskjema og sakkyndig vurdering. Ut ifra når dokumentene er datert, ser vi at det i alle sakene vi har mottatt fra 2020 og 2021 går fra 6 til 10 måneder fra henvisningen og til PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering. Det er kun én sakkyndig vurdering fra 2018 som har kortere saksbehandlingstid. I noen av sakene ser vi at kommunen gir et foreløpig svar etter 3 til 4 måneder.

Våre vurderinger

I dokumentasjonen fremkommer det at PPT utarbeider en omfattende og grundig sakkyndig vurdering. På det meste viser dokumentasjonen som vi har mottatt at det har tatt 10 måneder fra søknaden ble sendt til det ble utarbeidet en sakkyndig vurdering.

Oversendt dokumentasjon viser at det tar fra 6 måneder til 10 måneder fra PPT mottar henvisningen til sakkyndig vurdering foreligger. Det er vår vurdering at dette er en uhensiktsmessig lang saksbehandlingstid. I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp står det at PP-tjenesten skal gi melding til kommunen dersom deres saksbehandlingstid fører til at kommunen ikke kan behandle saken innen én måned, jf. forvaltningsloven § 11 a. Videre skriver direktoratet om saksbehandlingstid:

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 en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang.

På bakgrunn av det ovenfornevnte er det derfor vårt syn at kommunen ikke sørger for at PPT utarbeider de sakkyndige vurderingene så snart som mulig.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger ikke for at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig.

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

Rettslig grunnlag

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.



Våre observasjoner

I de sakkyndige vurderingene har PPT en overskrift som heter *Oppsummering av utredning*. Under dette punktet fremkommer det at PPT vurderer at utviklingen hos barnet er sen/forsinket. Som tidligere nevnt inneholder den sakkyndige vurderingen mye informasjon fra foreldrene og barnehagen. Videre foreligger det en beskrivelse av barnehagens kartlegging og pedagogisk rapport. Det fremkommer også om barnet har vært utredet andre steder. Til slutt er det en beskrivelse fra PPTs egne observasjoner og vurderinger. PPT foretar deretter en samlet vurdering av kartleggingen og utredningen.

Det fremkommer av den sakkyndige vurderingen hvilke områder barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Våre vurderinger

På bakgrunn av dette er det vår vurdering at PPT tar stilling til hvilke særlige vansker og behov barnet har, og om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger for at PPT gjør rede for og tar stilling til om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet.

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

Rettslig grunnlag

PPT må gjøre rede for realistiske mål for barnets utvikling og læring, jf. barnehageloven § 34.

Våre observasjoner

I de oversendte sakkyndige vurderingene hvor PPT har vurdert at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp, inneholder vurderingen et eget avsnitt, *Spesialpedagogiske mål og tiltak*, som omhandler realistiske mål for barnets utvikling og læring. PPT konkretiserer under dette punktet hvilke mål det skal jobbes med og hvilken utvikling som ønskes.

Våre vurderinger

Statsforvalteren vurderer at PPT gjør rede for og tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring. Dette gjøres ved at PPT beskriver hovedmål for den spesialpedagogiske hjelpen, hvilke tiltak som settes inn og delmål som beskriver den ønskede utviklingen til barnet.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger for at PPT gjør rede for og tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring.



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?

Rettslig grunnlag

For barn som går i barnehage, må PPT også vurdere om barnehagen har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnets behov innenfor det ordinære barnehagetilbudet, jf. barnehageloven § 34, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

Våre observasjoner

I de sakkyndige vurderingene vi har mottatt fremgår det at PPT har et eget punkt som heter: *Evaluering og vurdering av om barnet kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet*. Under dette punktet tar PPT stilling til om barnet kan avhjelpes inne for det ordinære barnehagetilbudet. Videre beskriver de hvordan barnehagen legger til rette og hvilke tiltak barnehagen gjør for å støtte barnet i dets utfordringer.

I de sakkyndige vurderingene er det et avsnitt som heter *Sammenhengen mellom spesialpedagogiske og allmennpedagogiske tiltak og/eller Allmennpedagogiske tiltak*. I sakkyndige vurderinger skriver for eksempel PPT følgende:

Allmennpedagogiske tiltak i barnehagen bidrar til gode utviklingsmuligheter for barnet. Aktiv bruk av organisering og metoder representerer grunnlaget for barnehagens pedagogiske arbeid som den spesialpedagogiske hjelpen kan bygge videre på.

Under dette avsnittet er det konkrete punkter om hvordan barnehagen kan jobbe.

Våre vurderinger

Ut ifra det vi kan observere er de vurderingene som PPT skriver om det allmennpedagogiske et godt grunnlag både i saker der barnet innvilges spesialpedagogisk hjelp og i de sakene der barnet får avslag.

Det er vår vurdering at PPT gjør rede for og tar stilling til om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger for at PPT gjør rede for og tar stilling til om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet, dersom barnet går i barnehage.

2.2.10. 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 fremgå om dere anbefaler hjelp i barnehagegruppen, i mindre grupper eller én til én i større eller mindre grad av tiden, og dere må tidfeste hvor mye av tiden som skal gå med til de forskjellige formene for hjelp, jf. barnehageloven § 34, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

Våre observasjoner

PPT har et eget punkt i de sakkyndige vurderingene som heter *PPTs tilråding vedrørende barnets behov*. Under dette punktet viser PPT til konkrete områder hjelpen skal inneholde. Under



overskriften *Organisering* opplyser PPT om hvordan hjelpen skal organiseres. Vi vil trekke frem to eksempler der PPT skriver:

1. Spesialpedagogisk hjelp knyttet til språk og kommunikasjon anbefales gitt noe 1:1 og sammen med et annet barn som daglige kort økter. Spesialpedagogisk hjelp knyttet til temabasert lek anbefales organisert i liten gruppe sammen med 1-3 andre barn der man viderefører det man jobber med knyttet til språk/kommunikasjon
2. Hjelpen skal gis en-til en (110 årstimer), i liten gruppe med 1-2 andre barn (330 årstimer) og som støtte på avdeling (220 årstimer).

Våre vurderinger

Statsforvalteren vurderer at PPT gjør rede for og tar stilling til hvilken type hjelp barnet skal ha og hvordan hjelpen skal organiseres. Det er vår oppfatning at de sakkyndige vurderingene også tidfester hvor mye av tiden som skal gå med til de ulike formene for hjelp, noe eksemplene viser. Dermed er det vår vurdering at PPT gjør rede for og tar stilling til hvordan hjelpen skal organiseres i henhold til regelverket.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger for at PPT gjør rede for og tar stillingen til hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.

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?

Rettslig grunnlag

Det skal fremgå hvor mange timer per år eller uke spesialpedagogisk hjelp dere anbefaler. Hvilken kompetanse dere anbefaler at de som gir hjelpen skal ha, må også fremgå av den sakkyndige vurderingen, jf. barnehageloven § 34, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

Våre observasjoner

I de oversendte sakkyndige vurderingene er det et eget avsnitt som inneholder informasjon om omfang av den spesialpedagogiske hjelpen og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. Omfanget er oppgitt i årstimer. Informasjon om kompetanse er pedagog.

I de tilfellene der det er fravær på grunn av sykdom, står det i *MAL prosedyre* at hjelpen da kan bli gitt av ufaglært ansatt dersom ikke øvrig pedagogisk personale i barnehagen kan gi hjelpen. Videre står det at dette alltid skal avklares med *Forebygging og tiltak* og at spesialpedagog i barnehageteamet gir veiledning, samt at styrer skal informere foreldrene.

Våre vurderinger

Det er vår vurdering at PPT gjør rede for og tar stilling til timeomfang av den spesialpedagogiske hjelpen og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger for at PPT gjør rede for og tar stilling til hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen, bør ha.



2.2.12. 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.

Våre observasjoner

I de sakkyndige vurderingene Nordre Follo kommune har oversendt er det ikke en egen overskrift som heter *Barnets beste*.

Den sakkyndige vurderingen omfatter informasjon fra foreldrene, barnehagen og PPT. Under overskriften *Oppsummering av utredning* i den sakkyndige vurderingen skriver PPT et avsnitt der de oppsummerer ulike sider ved barnets utvikling og situasjon. Under overskriften *PPTs vurdering og konklusjon* skriver PPT at konklusjon er en vurdering av barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3 og Grunnloven § 4. Som tidligere nevnt i 2.2.2 inneholder den sakkyndige vurderingen, et eget punkt som heter *Medvirkning og barnets stemme (barnekonvensjonen art. 12)*.

Våre vurderinger

Det er vår oppfatning at den sakkyndige vurderingen inneholder god informasjon fra foreldrene, barnehagen og PPT. Videre at PPTs vurderinger og konklusjoner inneholder momenter fra ulike forhold i barnets liv, jf. momenter nevnt i pkt. 2.2.3. FNs barnekomité beskriver at slike momenter blant flere er barnets syn, barnets identitet, karaktertrekk og egenskaper, familiemiljø og nære relasjoner, barnets behov for beskyttelse og omsorg og sårbarhet.

Som nevnt inneholder den sakkyndige vurderingen et eget punkt som heter *Medvirkning og barnets stemme (barnekonvensjonen art. 12)*. Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at selv om barnets stemme er sentral i vurderingen av barnets beste, så er en barnets beste vurdering en videre vurdering slik vi viser til i avsnittet over.

I den sakkyndige vurderingen skriver PPT at deres konklusjon er en vurdering av barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3 og Grunnloven § 4. Denne setningen står i alle vedtakene og kan tolkes som en standard setning. Vår vurdering er imidlertid at PPT gjennom det de skriver forut i den sakkyndige vurderingen, foretar en helhetlig vurdering av barnets beste og at de gjennom den sakkyndige vurderingen både vurderer, vektet og viser hva som er barnets beste.

I *Veiledning til bruk av barnets beste i saksbehandlingen* (Utdanningsdirektoratet, 2017) står det:

Til grunn for vurderingen må det ligge en undersøkelse av barnets situasjon og behov. For å undersøke hva som er barnets beste, er det aktuelt å hente inn synspunkter fra:

- Barnet selv og andre barn



- Foreldrene og andre nærstående
- Andre som kjenner barnet
- Fagfolk

Vår vurdering er at PPT basert på informasjonen de har om barnet, foretar en helhetlig vurdering av barnets beste.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger for at PPT vurderer hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurderinger.

3. Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp

3.1. Rettslige krav

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 forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23, 24, 25 og 27.

3.2. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

3.2.1. 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.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på spørsmålet om foreldre kan melde behov for spesialpedagogisk hjelp når som helst gjennom året.

I kommunens interne rutinebeskrivelse, *Henvisningsrutiner, samarbeidsmodell barnehage og PPT*, står det ingen steder om det er en tidsfrist for å be om spesialpedagogisk hjelp.

På kommunens nettsider så står det at det kan søkes om hjelp, støtte og tilrettelegging, og at retten til spesialpedagogisk hjelp gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke. Videre står det at dersom barnet går i barnehage, så bør foresatte ta kontakt med barnehagen og fylle ut henvisning til PPT i samarbeid med barnehage. Dersom det ikke går i barnehage så skal foresatte ta kontakt direkte med PPT.

Våre vurderinger



I kommunens rutinebeskrivelse står det ikke spesifikt at foreldrene kan melde behov for spesialpedagogisk hjelp når som helst gjennom året. Vi tolker likevel fraværet om at det ikke er noen tidsfrist som at dette ligger implisitt i rutinen. Ut ifra våre vurderinger er det heller ingenting som tyder på at foreldrene eller barnehagen ikke kan sende en henvendelse om sakkyndig vurdering når som helst gjennom året.

Som nevnt i 2.2.1. så er det en omfattende prosess som både barn og foresatte skal igjennom før det kan henvises til PPT for en sakkyndig vurdering. Vi ser også at det etter at foresatte og barnehage har meldt sin bekymring, tar fra seks måneder til ti måneder fra PPT mottar henvisning til sakkyndig vurdering foreligger. Dette gjenspeiler også det som står i kommunens *Henvisningsrutiner, Samarbeidsmodell Barnehage og PPT*. Vi vurderer at rutinen kan innebære at det går lang tid slik at kommunen da ikke sørger for at barn kan få hjelp og støtte så tidlig som mulig.

Det kommer ikke tydelig frem på kommunens hjemmesider om at foresatte selv kan ta direkte kontakt med PPT om barnet allerede går i barnehage.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger ikke for at foreldrene kan melde behov om spesialpedagogisk hjelp for barnet når som helst i løpet av året.

3.2.2. Henviser kommunen barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering

Rettslig grunnlag

Kommunen kan ikke vente med å henviser barn til PPT eller ha faste perioder i året for henvisning. Kommunens økonomi og budsjett kan ikke styre når barn får oppfylt sin rett til spesialpedagogisk hjelp. Jf. barnehageloven § 31 første ledd.

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på at kommunen henviser barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering.

På kommunens hjemmesider står det at foresatte kan søke om hjelp, støtte og tilrettelegging for barnet med spesielle behov, og at retten til spesialpedagogisk hjelp gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage eller ei. Videre står det at foresatte skal ta kontakt med barnehagen for å fylle ut henvisning. Om barnet ikke går i barnehage kan foresatte henvende seg direkte til PPT.

I kommunens rutine, *Henvisningsrutiner, Samarbeid Barnehage & PPT*, under *Bekymring / utfordring knyttet til enkeltbarn* står det at det ved bekymring for et barns utvikling så plikter barnehagen å iverksette og prøve ut systematiske tiltak i det ordinære barnehagetilbudet over tid, før det eventuelt skal vurderes en henvisning til PPT. Videre i samme punkt står det:

Tiltak og justeringer av det allmennpedagogiske tilbudet må alltid iverksettes, for å evaluere hvilken effekt disse tilpasningene har på barnets vansker / utvikling. Først da har man grunnlag



for å vurdere hvorvidt det er behov for utredning og vurdering av spesialpedagogisk hjelp. Barnehagen må derfor ha et godt internt system for å raskt iverksette tiltak og tilpasninger når de avdekker vansker / utfordringer.

Noen ganger opplever man imidlertid at tiltakene man har iverksatt ikke har ønsket effekt. PPT vil her være en tett samarbeidspartner for barnehagene, og bistå i arbeidet med å analysere pedagogisk praksis, prøve ut og evaluere tiltak i det allmennpedagogiske, FØR det vurderes evt. henvisning for utredning og vurdering av behov for spesialpedagogisk hjelp.

Videre i samme dokument så kommer det mer detaljer om de ulike fasene i bekymring og tilretteleggingsprosessen. Her kommer det frem hvilke tiltak som må prøves, og hvilke kartlegginger som skal gjøres. I tilbakemeldingen på foreløpig rapport understreker kommunen at det er to mulige hovedveier ved henvisning som avklares med PPT.

Våre vurderinger

Som nevnt i 2.2.6 viser mottatt dokumentasjon at det tar fra 6 måneder til 10 måneder fra PPT mottar første henvisning til sakkyndig foreligger. Vi kan ikke se at kommunen informerer om at barnehagene skal henvise barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering. Som vi nevner i 2.2.1 er det en omfattende prosess som både foresatte og barnehage skal igjennom før PPT setter i gang med det sakkyndige arbeidet.

Vi kan ikke se av informasjon på nettsiden til Nordre Follo kommune at det kommer tydelig frem at foreldrene selv kan be om en henvisning til PPT for sakkyndig vurdering når barnet går i barnehagen. Vi kan heller ikke se at det står i den interne rutinen at barnehagepersonalet skal informere foreldrene om at de selv kan be om dette.

Kommunen krever en pedagogisk rapport som sammenfatter barnehagens kartlegging i forkant av henvisningen og at det settes i gang ulike tiltak som også skal evalueres. Slik vi vurderer det kan en slik kartlegging inngå i barnehagens dokumentasjonsrutiner og være en del av å få saken godt opplyst. Dessuten vil rapporten og utprøvde tiltak utgjøre en del av opplysningene i saken. I *Veilederen spesialpedagogisk hjelp i barnehage*, står det:

Ved henvisningen bør det legges ved relevant dokumentasjon, for eksempel hvordan barnet har respondert på utprøvde tiltak, og kartlegginger og utredninger som er gjort av enten barnehagen eller helsetjenester.

Det vil ha betydning for tidsforløpet dersom arbeidet med kartlegging og observasjoner skjer etter at foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering. Siden PPT erfaringsvis bruker fra seks til ti måneder før de utarbeider sakkyndig vurdering, er det viktig at henvisningen fra barnehagen skjer i rett tid.

Vi velger å opprettholde vår konklusjon.

Ut ifra våre observasjoner, sørger ikke kommunen for at barnehagen henviser barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering.



Konklusjon

Nordre Follo kommune henviser ikke barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering.

3.2.3. Er det innhentet samtykke fra foreldrene før PPT utarbeider sakkyndig vurdering

Rettslig grunnlag

Foreldre må samtykke til at det utarbeides sakkyndig vurdering, og de må få mulighet til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen før det fattes vedtak. Foreldrene kan samtykke til sakkyndig vurdering og vedtak om spesialpedagogisk hjelp samtidig, men dersom de bare har bedt om en sakkyndig vurdering, må det innhentes særskilt samtykke før det fattes vedtak. Jf. barnehageloven § 32 første ledd.

Våre observasjoner

Kommunen svarer i RefLex at de innhenter samtykke fra foreldrene før PPT utarbeider sakkyndig vurdering. I kommunens rutine *Henvisningsrutiner, samarbeidsmodell barnehage og PPT* står det at barnehagene må innhente samtykke fra foresatt om å sende henvisning for drøfting til PPT.

I den dokumentasjonen vi har mottatt ser vi utfylte henvisningsskjemaer hvor det er tydelig hvor foresatte skal skrive under for å gi samtykke. I den dokumentasjonen vi hadde mottatt før foreløpig rapport, manglet det underskrift på samtykke av foresatte på to av disse henvisningsskjemaene, henholdsvis et henvisningsskjema fra mai 2020 og et fra november 2020. Kommunen har nå sendt oss disse skjemaene fra sitt arkiv der det er underskrift av foresatte.

Våre vurderinger

Informasjonen vi har bekrefter at kommunene har rutiner og skjema for å innhente samtykke fra foreldrene før de innhenter sakkyndig vurdering. Det foreligger nå dokumentasjon som viser at dette skjer i praksis i alle tilfeller. Vi har derfor endret vår konklusjon.

Konklusjon

Nordre Follo kommune innhenter samtykke fra foreldrene før de utarbeider en sakkyndig vurdering.

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

Rettslig grunnlag

Foreldrene må få uttale seg når dere utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp, jf. § 32 første ledd annet punktum.

Våre observasjoner

Kommunen svarer i RefLex at PPT går igjennom den sakkyndige vurderingen med foreldrene før det fattes vedtak. Det står i rutinebeskrivelsen *Henvisningsrutiner, samarbeidsmodell barnehage og PPT* at foresatte skal inviteres til en samtale for å gjennomgå og drøfte innholdet i sakkyndig vurdering.



Våre vurderinger

Det er vår oppfatning at foreldrene blir involvert og at det er flere møtepunkter mellom PPT og foresatte i prosessen med utarbeidelsen av den sakkyndige vurderingen.

Konklusjon

Nordre Follo kommune gir foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

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

Rettslig grunnlag

Kommunen skal innhente samtykke fra foreldrene før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 32 første ledd.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på spørsmålet det innhentes samtykke fra foreldrene før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I oversendt dokumentasjon har kommunen lagt ved samtykke til vedtak i alle de oversendte sakene. Skjemaet inneholder henvisninger til offentlighetsloven § 13, forvaltningsloven § 13 første ledd og barnehageloven §§ 31 og 32.

Våre vurderinger

Ut ifra kommunens rutiner vurderer vi at kommunen innhenter samtykke før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Den innsendte dokumentasjonen viser også at samtykke er hentet inn.

Konklusjon

Nordre Follo kommune innhenter samtykke fra foreldrene før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

3.2.6. Sørger kommunen for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Rettslig grunnlag

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

Kommunen må også vurdere om de innehar oppdatert informasjon om barnet. Barnet må også få anledning til å gi uttrykk for sin mening om behovet for spesialpedagogisk hjelp, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Våre observasjoner

Nordre Follo kommune får saken opplyst gjennom sakkyndig vurdering fra PPT og henviser til denne i sine vedtak. Den sakkyndige vurderingen inneholder informasjon fra foreldrene,



barnehagen, kartlegginger og observasjoner utført av barnehagen, samt tester og kartlegginger utført av PPT.

De sakkyndige vurderingene inneholder oppsummeringer av observasjoner av barnet og samtaler med foreldrene. I en av de sakkyndige vurderingene som vi har mottatt har PPT gjennomført samtaler med barnet.

Våre vurderinger

Statsforvalteren vurderer at kommunen får saken tilstrekkelig opplyst gjennom den sakkyndige vurderingen. I den innsendte dokumentasjonen ser vi at PPT har foretatt vurderinger av behovet etter barnehageloven §§ 31 og 34.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

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

Rettslig grunnlag

Kommunen har ansvar for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Når kommunen har fått en sakkyndig vurdering, skal kommunen fatte vedtak, uavhengig av om de innvilger spesialpedagogisk hjelp eller ikke. Jf. forvaltningsloven §§ 2 og 23, jf barnehageloven § 31 jf. § 35.

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på dette spørsmålet. I kommunens rutine *MAL prosedyre-/retningslinje i kvalitetssystemet* står det at det alltid skal fattes enkeltvedtak i etterkant av sakkyndig vurdering, også ved avslag.

Kommunen har oversendt fem vedtak hvor spesialpedagogisk hjelp innvilges. Kommunen har oversendt tre vedtak hvor spesialpedagogisk hjelp ikke er innvilget. I kommunens *MAL prosedyre-/retningslinje i kvalitetssystemet* påpekes det at kommunen må fatte vedtak i både saker hvor det innvilges spesialpedagogisk hjelp etter sakkyndig og i saker hvor det ikke innvilges.

Våre vurderinger

På bakgrunn av observasjonene ovenfor er det Statsforvalteren vurdering at kommunen fatter vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering.

Konklusjon

Nordre Follo kommune fatter vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering.

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

Rettslig grunnlag



Vedtakene kommunen fatter må inneholde informasjon om hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på. Det skal tydelig framgå hva slags tilbud barnet har rett til å få. Jf. barnehageloven § 35.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» på dette spørsmålet i RefLex.

Kommunen har oversendt fem vedtak. I alle vedtakene står det dato for den sakkyndige vurderingen. Kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp har et eget punkt for *Innhold*. Her vises det til hovedområdene for den spesialpedagogiske hjelpen, for eksempel:

- Kommunikasjon / språk
- Sosiale- emosjonelle ferdigheter/lek

Utover dette viser kommunen til at innholdet i vedtaket er i overenstemmelse med sakkyndig vurdering og anbefalinger fra PPT.

Våre vurderinger

I de oversendte vedtakene gir kommunen informasjon om hva hjelpen skal gå ut på ved å opplyse om hovedområdene i den spesialpedagogiske hjelpen. Videre henviser kommunen til sakkyndige vurderingene nærmere beskrivelse.

Ifølge *Veilederen spesialpedagogisk hjelp* fra Utdanningsdirektoratet er det tilstrekkelig at kommunen i sine vedtak viser til den sakkyndige vurderingen og/eller trekker inn deler av den sakkyndige vurderingen. I begge tilfeller må kommunen angi dato for den sakkyndige vurderingen.

Av den grunn er det vår vurdering at kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hva hjelpen skal gå ut på.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sine vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hva hjelpen skal gå ut på.

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

Rettslig grunnlag

Vedtakene dere fatter må inneholde informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare, jf. barnehageloven § 35.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på at deres vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare. I kommunens rutine i (*MAL prosedyre- / retningslinje i kvalitetssystemet*) står det at vedtaket skal si noe om varigheten, og at det i all hovedsak skal settes vedtak som varer ut gitt barnehage år (31.07.xx). I malen *Enkeltvedtak for spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31* står det at den spesialpedagogiske hjelpen tildeles for enten barnehageåret eller fra dato til dato.



Alle vedtakene som vi har fått tilsendt inneholder informasjon om hvor lenge skal vare.

Våre vurderinger

I *Veilederen spesialpedagogisk hjelp* fra Utdanningsdirektoratet fremkommer det at det skal fremkomme direkte av vedtaket hvilken varighet hjelpen skal ha og at dette må vurderes konkret. I vurderingen må det ses hen til at barnets behov vil kunne være i endring, og som utgangspunkt bør vedtaket ha en varighet på et år.

Som nevnt inneholder de oversendte vedtakene informasjon om at hjelpen skal vare i et barnehageår. Dermed er det vår vurdering at vedtakene inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sine vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare.

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

Rettslig grunnlag

Det må fremgå av vedtakene hvilket timeomfang hjelpen skal ha, det vil si antall timer hjelp per år eller per uke barnet skal få, jf. barnehageloven § 35.

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på spørsmålet om vedtakene inneholder informasjon om hvilket timeomfang hjelpen skal ha. Det fremgår av vedtakene Statsforvalteren har mottatt at kommunen tildeler hjelpen i timeomfang som er i tråd med sakkyndig vurdering, eller et høyere timeantall. Timene er oppført både i årstimer og i uketimer. Det spesifiseres også hvor mange timer som skal bli brukt til de ulike tiltakene i vedtaket.

Våre vurderinger

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon er det vår vurdering at kommunens vedtak inneholder informasjon om hvilket timeomfang hjelpen skal ha og at dette oppgis i årstimer.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sine vedtak inneholder informasjon om hvilke timeomfang hjelpen skal ha.

3.2.11. Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres?

Rettslig grunnlag

Det skal fremgå tydelig i vedtaket hvordan hjelpen skal organiseres, jf. barnehageloven § 35. Kommunen må beskrive hvor hjelpen skal gis, for eksempel hjemme, i barnehagen eller på helsestasjonen. Kommunen må også beskrive hvordan hjelpen skal gis, for eksempel alene, i barnehagegruppen eller i liten gruppe.



Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres.

Alle de oversendte vedtakene inneholder et eget punkt som omhandler organisering av den spesialpedagogiske hjelpen. Alle vedtakene har individuelle vurderinger om hvordan den spesialpedagogiske hjelpen skal organiseres. Det er også oppgitt hvor mange timer som skal gis individuelt og i gruppe.

Våre vurderinger

I merknadene fra Prop. 103 L (2015 – 2016) til § 35 står det blant annet at det i vedtaket skal tydelig fremgå hva slags tilbud barnet har rett til å få, hvor stor andel av timene barnet har rett på direkte hjelp og at organiseringen av tilbudet skal fremgå av vedtaket. I vedtakene gis det en konkret og individuell beskrivelse av hvordan de tildelte timene skal benyttes én til én og i mindre grupper og det angis timeantall for hvor mange timer som skal gis individuelt og hvor mange timer som skal gis i gruppe.

Med dette som grunnlag vurderer vi at kommunen gir informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres i sine vedtak.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sine vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres.

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

Rettslig grunnlag

Spesialpedagogisk hjelp skal som hovedregel gis av en person med formell pedagogisk kompetanse, og kommunen skal skrive tydelig i vedtaket hvilken kompetanse som kreves av de som skal gi hjelpen, jf. barnehageloven § 35 andre ledd bokstav e. Dersom deler av hjelpen skal gis av assistent, må dette fremgå tydelig av vedtaket, og det må være klart hvem som er ansvarlig for å veilede assistenten.

Våre observasjoner

Nordre Follo kommune svarer «ja» på dette spørsmålet i RefLex. I vedtakene vi har mottatt står det at hjelpen skal gis av pedagog, og at det gis veiledning av kommunens spesialpedagoger. I et av vedtakene står det at hjelpen vil bli gitt av støtteassistent, og at det vil bli gitt veiledning fra pedagog og spesialpedagog. I malen til vedtaket kommer det også frem at det gjøres en individuell vurdering av om det er annen særskilt kompetanse som er anbefalt for å gi barnet et tilfredsstillende utbytte av den spesialpedagogiske hjelpen.

Våre vurderinger

Det er vår vurdering at vedtaket inneholder tydelig informasjon om hvilken kompetanse som kreves av den som skal gi hjelpen, og at dette er i tråd med sakkyndig vurdering. Det er også vår vurdering at det går klart frem av vedtaket at det skal gis veiledning av spesialpedagog.



Konklusjon

Nordre Follo kommune sine vedtak om spesialpedagogisk hjelp gir informasjon om hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha.

3.2.13. Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp tilbud om foreldrerådgivning?

Rettslig grunnlag

Kommunen må gi tilbud om foreldrerådgivning i vedtaket, jf. barnehageloven § 35.

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på at vedtaket inneholder informasjon om foreldrerådgivning. I dokumentasjonen som vi har mottatt er det informert om at hjelpen skal inneholde foreldrerådgivning. I vedtakene står det at foresatte får tilbud om foreldreveiledning. Videre står det at omfang og innhold av veiledningen er i tråd med anbefalinger i sakkyndig vurdering, og er en del av den spesialpedagogiske hjelpen.

Det er ikke opplyst om hvor mye av hjelpen som omfatter foreldrerådgivning. Dette er heller ikke opplyst i de sakkyndige vurderingene som vi har mottatt.

Våre vurderinger

I barnehageloven § 35 f stilles det krav til at vedtak skal inneholde informasjon om et tilbud om foreldrerådgivning, men det er ikke noe krav at det skal oppføres antall timer eller hvordan det skal organiseres.

Det er følgelig Statsforvalteres vurdering at vedtaket inneholder informasjon om at den spesialpedagogiske hjelpen inneholder tilbud om foreldrerådgivning.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sine vedtak inneholder tilbud om foreldrerådgivning.

3.2.14. Begrunner kommunen vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen?

Rettslig grunnlag

Dersom kommunen fatter vedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen, må den begrunne hvorfor kommunen ikke følger anbefalingene, jf. barnehageloven § 35, første ledd. Begrunnelsen må vise hvorfor vedtaket vil være tilstrekkelig til å oppfylle barnets behov.

Statsforvalteren har ikke mottatt vedtak som ikke samsvarer med sakkyndig vurdering, og kan derfor ikke ta stilling til dette spørsmålet.

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

Rettslig grunnlag



Kommunen må vurdere hva som er barnets beste når de fatter vedtak, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, og det skal mye til for å sette det til side. Kommunen må ta stilling til hva som er barnets beste når de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og vurderingen må fremgå av vedtaket. Barnets syn på den spesialpedagogiske hjelpen er svært viktig når kommunen vurderer hva som er til barnets beste. Det må foretas en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov, for eksempel deltakelse i fellesskapet og hvile.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på om kommunen tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I kommunens mal for enkeltvedtak etter § 31 er det en egen overskrift som heter *Barnets beste og medvirkning*. Under den overskriften står det at vedtaket er gjort i bakgrunn av barnets beste og de opplysninger som fremkommer i sakkyndig vurdering (se punkt 2.1.12.). Det står i malen at det skal beskrives eksplisitt hvordan barnehagen har vurdert barnets beste i vedtaket.

Våre vurderinger

I vedtakene til kommunen er det et eget punkt som omhandler barnets beste. Her kommer det frem at det skal beskrives hvordan barnets medvirkning har foregått og hvordan barnehagen har involvert barnet. Det skal også skrives eksplisitt hvordan barnehagen har vurdert barnets beste, og refereres fra samtaler og observasjon. Videre i vedtaket står det at det er i henhold til de vurderinger som er gjort i sakkyndig vurdering. I henhold til punkt 2.1.12. så er det vår oppfatning at kommunen sørger for at PPT gjør en barnets beste vurdering i den sakkyndige rapporten.

Vedtaket må vise at retten er hensyntatt og hvordan. Det vil si at vedtaket må inneholde en helhetlig vurdering av barnets situasjon og barnets behov for utvikling og læring. Kommunen må vise hva som er ansett å være barnets beste og hvilke kriterier dette bygger på. Videre må kommunen vise hvordan barnets egne interesser er veid opp imot andre hensyn og gjennom en begrunnelse vises til at barnets beste er tatt hensyn til.

I et av de mottatte vedtakene så har kommunen valgt å gi et høyere timeantall enn det som er skrevet i sakkyndig vurdering. I dette vedtaket skriver kommunen at de ser at det er et behov for å sette inn mer ressurser for å trygge barnet i sosiale relasjoner. Her utdypes det videre hvordan barnet reagerer, og hva barnet har utfordringer med. Avslutningsvis står det da i vedtaket at dette er gjort i bakgrunn av en helhetlig vurdering av barnets beste.

Det er vår vurdering at det er foretatt en vurdering av barnets beste i vedtakene.

Konklusjon

Nordre Follo kommune tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

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

Rettslig grunnlag



I vedtakene må kommunen informere om klageadgang, klagefrist, klageinstans, og om at klagen skal sendes til kommunen, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex og vi ser i den oversendte dokumentasjonen at kommunen opplyser om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes til kommunen i henhold til forvaltningsloven §§ 28 og 29.

Våre vurderinger

Vi vurderer at kommunen opplyser om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes til kommunen i sine vedtak.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sine vedtak inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes til kommunen.

3.2.17. Inneholder vedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?

Rettslig grunnlag

I vedtakene må kommunen informere om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på at kommunen opplyser i sine vedtak om foreldrenes rett til å se sakens dokumenter. I den innsendte malen, Mal *Enkeltvedtak for spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31* ser vi at det står opplyst om å se sakens dokumenter i henhold til forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Våre vurderinger

Vi kan se av de innsendte vedtakene at kommunen opplyser om retten til å se sakens dokumenter og vurderer at kommunen har praksis om dette.

Konklusjon

Nordre Follo kommune sine vedtak inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

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

Rettslig grunnlag

Kommunen skal fatte vedtak så snart som mulig, det vil si at kommunen må fatte vedtak så snart de har all dokumentasjonen som er nødvendig, jf. barnehageloven § 35 og forvaltningsloven § 11a. Kommunen kan ikke vente med å igangsette vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det er barnets behov som avgjør når hjelpen skal starte. Hvis kommunen oppdager nye eller endrede



behov i løpet av barnehageåret, kan ikke kommunen vente til et nytt barnehageår med å iverksette tilretteleggingen. Jf. barnehageloven § 31.

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på at kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering. I kommunens *MAL Prosedyre-/retningslinje i kvalitetssystemet* står det at kommunen skal fatte enkeltvedtak ved både avslag og innvilgelse. Videre står det i denne rutinen at det skal fattes vedtak uten ugrunnet opphold, og med et oppstartstidspunkt som er ut fra barnets beste behov, etter at samtykke fra foresatte er innhentet. Det presiseres at dette skal skje når sakkyndig vurdering foreligger og samtykke er innhentet, uavhengig av tidspunkt på året.

I alle de mottatte vedtakene hvor det er innvilget spesialpedagogisk hjelp ser vi at de er fattet innen en måned etter at PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering og kommunen har mottatt samtykkeskjemaet. I to av de tre vedtakene hvor det har blitt gitt avslag om spesialpedagogisk hjelp har vedtakene blitt skrevet ca. halvannen måned etter at sakkyndig vurdering er fremstilt.

Når det gjelder oppstartsdato ser vi at kommunen i noen tilfeller settes oppstartsdato til et tidligere tidspunkt enn vedtaksdato, men vi har ikke undersøkt nærmere om dette innebærer at den spesialpedagogiske hjelpen er igangsatt før vedtaket er fattet.

Våre vurderinger

I det rettslige grunnlaget fremkommer det at kommunen skal fatte vedtak så snart de har all dokumentasjonen som er nødvendig. Nordre Follo kommune avgjør i stor grad sakene innenfor en tidsperiode på ca. en måned.

Barnehageloven sier ikke noe eksplisitt om hvor lang tid det kan gå før det treffes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I *Veileder spesialpedagogisk hjelp* fra Utdanningsdirektoratet står det at utgangspunktet er at tilbud skal gis innen rimelig tid. Når det gjelder begrepet "rimelig tid", må barnehageloven suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, som også vil gjelde for enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Det fremgår av forvaltningsloven § 11 a at i forbindelse med enkeltvedtak, skal forvaltningsorganet "forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold". 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 en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang.

Det blir presisert i *Veilederen spesialpedagogisk hjelp* at i saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis et foreløpig svar dersom enkeltvedtak ikke kan treffes innen én måned etter at henvendelsen er mottatt. Det fremkommer av § 11 a tredje ledd. Det foreløpige svaret skal oppgi hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig anslå når foreldrene kan vente et svar. Den oversendte dokumentasjonen viser at kommunen sender det foreløpige svaret til foreldrene.

På bakgrunn av det ovenfornevnte er det vår oppfatning at kommunen fatter vedtak så snart som mulig.



I alle vedtak som er fattet vurderer vi at kommunen har fastsatt dato for når hjelpen skal iverksettes. Videre vurderer vi at vedtakene har en oppstartsdato ut fra barnets behov, da vedtakene inneholder opplysninger om når vedtaket skal iverksettes og tett opp til når den nødvendige dokumentasjonen for vedtaket foreligger.

Konklusjon

Nordre Follo kommune fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering.

Nordre Follo kommune fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp med oppstartsdato ut fra barnets behov.

4. Statsforvalterens reaksjoner

4.1. Pålegg om retting

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

1. *Nordre Follo 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 §§ 33 jf. 31.*

Pålegget innebærer at Nordre Follo kommune må (korreksjonspunkter):

- a) Sørge for at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig.
2. *Nordre Follo kommune må sørge for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp som oppfyller kravene i barnehageloven kap. VII og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. barnehageloven § 31 og forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23, 24, 25 og 27.*

Pålegget innebærer at Nordre Follo kommune må (korreksjonspunkter):

- a) Sørge for at foreldre kan melde behov om spesialpedagogisk hjelp for barnet når som helst gjennom året
- b) Henvise barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering

4.2. Oppfølging av påleggene

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

Frist for innsending er **08.04.2022**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.



5. Kommunen har rett til å klage

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

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

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

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken,
Oslo, 24.01.2022

Åse-Berit Hoffart (tilsynsleder)
seniorrådgiver

Martin Svartnes
rådgiver