



Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staatehaaltoje

Tilsynsrapport

Kommunens plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp

Oppdal kommune 2022

Sammendrag

Statsforvalteren i Trøndelag fører tilsyn med Oppdal kommune. Det overordnede temaet for tilsynet er kommunens plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp. I dette tilsynet kontrollerer vi kommunens praksis knyttet til å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Gjennom kontroll med kommunens arbeid skal eventuelle brudd på regelverket avdekkes og rettes opp. Formålet med Statsforvalterens tilsyn er å bidra til å sikre etterlevelse av regelverket og styrke kommunens arbeid.

Dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet viser at Oppdal kommunes praksis oppfyller de fleste av de rettslige kravene vi har kontrollert. Tilsynet har avdekket brudd på reglene om innhenting av samtykke fra barnets foreldre, krav til opplysning av saken og enkelte av kravene til innholdet i vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Tilsynsrapporten inneholder vedtak med pålegg om å rette regelverksbruddene. Rettefristen er 24. februar 2023.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	2
1 Innledning.....	4
1.1 Kort om kommunen.....	4
1.2 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp	5
Rettslige krav, undersøkelser, vurderinger og konklusjoner	5
3 Pålegg om retting.....	15
4 Klagerett	16

1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av myndighetsoppgaver kommunen er pålagt etter barnehageloven, jf. barnehageloven § 54 og kommuneloven kapittel 30.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse og skal gjennomføres i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. Tilsynet skal være preget av åpenhet, likebehandling og etterprøvbarhet.

1.1 Kort om kommunen

Oppdal kommune har 7 208 innbyggere pr. 3. kvartal 2022. Det er 10 barnehager i kommunen, av disse er 4 kommunale og 6 private.

Barnehagemyndigheten i kommunen er delegert myndighet til å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp for barn i private barnehager og barn som ikke går i barnehage. Enhetsleder er delegert myndighet til å fatte vedtak for barn i kommunale barnehager.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsynet med Oppdal kommune er et skriftlig tilsyn. Tilsynet ble åpnet i brev av 27. april 2022. Vi ba samtidig om å få tilsendt dokumentasjon som belyser kommunens praksis. Kommunen har sendt etterspurte dokumenter innen fristen. Vi sendte foreløpig tilsynsrapport med varsel om vedtak 5. oktober 2022. Kommunen har gitt tilbakemelding om at den ikke har kommentarer til rapporten, innen fristen for uttalelse.

Denne tilsynsrapporten inneholder vedtak med pålegg om retting av regelverksbruddene som er avdekket under tilsynet. Fristen for retting er 24. februar 2023.

Tilsynsrapporten er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

Tema for tilsynet

Det overordnede temaet for tilsynet er kommunens plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp. I dette tilsynet kontrollerer vi følgende deltema:

- Kommunens praksis knyttet til å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Tilsynet vurderer kommunens oppfyllelse av lovkrav på et utvalgt område. Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket. Rapporten gir derfor ingen fullstendig vurdering av hvordan kommunen ivaretar pliktene den er pålagt etter barnehageloven.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og tar utgangspunkt i status på tidspunktet for tilsynsrapporten. Hensikten med våre undersøkelser er å få informasjon om kommunens praksis, ikke å overprøve enkeltsaker eller enkeltvedtak. Dokumentene som er lagt til grunn i tilsynet framgår av vedlegg til rapporten.

2 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 35 første ledd. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer derfor til anvendelse.

Hensynet til barnets beste og barns rett til å bli hørt framgår av FNs barnekonvensjon artikkel 3 og artikkel 12 og Grunnloven § 104. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2. Hensynet til hva som er best for barnet skal vurderes i alle avgjørelser som gjelder barn. Barnets stemme inngår som en del av vurderingen av hva som er best for barnet. Barnets beste-vurderingen skal framgå av begrunnelsen for vedtaket om spesialpedagogisk hjelp.

I tilsynet kontrollerer vi at kommunens praksis oppfyller de rettslige kravene som gjelder når kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Reglene vi undersøker i dette tilsynet følger av barnehageloven §§ 31, 32, 34 og 35, forvaltningsloven §§ 11 a, 17 og 23 - 27 og barnekonvensjonen artikkel 3 og artikkel 12.

Vi bruker egenvurderingsverktøyet RefLex og kontrollspørsmål utarbeidet av Utdanningsdirektoratet i tilsynet.

Rettslige krav, undersøkelser, vurderinger og konklusjoner

Spesialpedagogisk hjelp skal gi barnet tidlig hjelp og støtte

Kan foreldre melde behov om spesialpedagogisk hjelp for barnet når som helst gjennom året, og henviser kommunen barnet til PP-tjenesten så snart foreldrene har bedt om sakkyndig vurdering eller spesialpedagogisk hjelp?

Rettslige krav

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barnet tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring, jf. barnehageloven § 31 første og annet ledd.

Dette innebærer blant annet at foreldre har rett til å melde behov om spesialpedagogisk hjelp når som helst i løpet av året. Kommunen kan ikke vente med å henvise barnet til PP-tjenesten eller ha faste perioder i året for henvisning.

Våre undersøkelser og vurderinger

Kommunen skriver i RefLex at foreldre kan melde behov om spesialpedagogisk hjelp når som helst gjennom året. Kommunen viser samtidig til informasjon og henvisningsskjema på kommunens hjemmeside. På hjemmesiden finnes opplysninger om hvilke områder PP-tjenesten jobber med, for eksempel språk- og talevansker, lese- og skrivevansker, barn og unges psykiske helse, adferdsvansker og funksjonshemminger. Det gis videre informasjon om sakkyndig vurdering, hvordan foreldre kan komme i kontakt med PP-tjenesten og hvordan de kan gå fram ved en henvisning til PP-tjenesten. Det framkommer ingen frist i den aktuelle informasjonen på hjemmesiden eller på henvisningsskjemaet.

I «Rutiner vedrørende spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp», under punktet Kommentarer, heter det: «Barn kan gjennom hele året henvises til PPT og en sakkyndig vurdering kan også gjøres hvilken måned som helst.»

Henvisingene vi har fått oversendt, er signert på ulike tidspunkt i året, eksempelvis i januar, april, september og oktober. Det opplyses i de sakkyndige vurderingene at foreldrene kan ta kontakt med PP-tjenesten for en ny vurdering dersom barnets behov endres.

Kommunen skriver i egenvurderingen at barnet henvises til PP-tjenesten så snart foreldre eller barnehagen ser behov for det. Kommunen beskriver at barn ofte henvises tidlig i prosessen, før foreldre uttaler ønske om sakkyndig vurdering. I disse tilfellene ønskes observasjon, veiledning, samarbeid eller mulighet til å drøfte saken med en faginstans.

Etter vår vurdering, viser dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet at kommunens praksis er at foreldre kan melde behov om spesialpedagogisk hjelp når som helst gjennom året, og at kommunen ikke venter med å henvise barnet til PP-tjenesten.

Konklusjon

Det er Statsforvalterens vurdering at foreldre kan melde behov om spesialpedagogisk hjelp når som helst gjennom året, og at kommunen ikke venter med å henvise barnet til PP-tjenesten eller har faste perioder for henvisning, jf. barnehageloven § 31 første og annet ledd.

Krav til samtykke og uttalerett

Får foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?

Rettslige krav

Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg, før det fattes vedtak, jf. barnehageloven § 32 første ledd annet punktum.

Våre undersøkelser og vurderinger

I egenvurderingen skriver kommunen at foreldre får informasjon om innholdet i sakkyndig vurdering i samarbeidsmøter. Sakkyndig vurdering sendes foreldre med følgeskriv om uttalelsesfrist før enkeltvedtak fattes.

I brevet fra PP-tjenesten til foreldrene, med overskriften Vedr. sakkyndig vurdering, heter det blant annet at foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det blir fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det vises her til barnehageloven § 32. Det heter videre at foreldrene bes lese gjennom den sakkyndige vurderingen og gi tilbakemelding til PP-tjenesten dersom de har spørsmål eller bemerkninger. Det gis videre informasjon om hvilken instans som fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Det framgår av kommunens rutiner, under punktet Saksgang vedr. spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31, at foreldrene skal gjøres kjent med innholdet i sakkyndig vurdering. Det vises samtidig til barnehageloven § 32.

På bakgrunn av våre undersøkelser, finner vi at barnets foreldre får informasjon om retten til å lese sakkyndig vurdering og til å uttale seg om innholdet i vurderingen, før det fattes vedtak.

Konklusjon

Det er Statsforvalterens vurdering at barnets foreldre får mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet i sakkyndig vurdering og til å uttale seg, før det fattes vedtak, jf. barnehageloven § 32 første ledd annet punktum.

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

Rettslige krav

Det skal innhentes samtykke fra barnets foreldre før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 32 første ledd første punktum.

Foreldre kan samtykke til sakkyndig vurdering og vedtak om spesialpedagogisk hjelp samtidig, men dersom det bare er samtykket til sakkyndig vurdering, må det innhentes særskilt samtykke før det fattes vedtak.

Våre undersøkelser og vurderinger

I egenvurderingen skriver kommunen at samtykke innhentes gjennom forarbeidet til sakkyndig vurdering.

Vi har fått tilsendt dokumentene i fem saker. I to av sakene er det fattet to vedtak. Så vidt vi kan se, er det ikke innhentet samtykke fra barnets foreldre i noen av sakene før det er fattet vedtak. På bakgrunn av våre undersøkelser, finner vi det derfor ikke dokumentert at det innhentes samtykke fra barnets foreldre før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Konklusjon

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunens praksis ikke oppfyller kravet til å innhente samtykke fra barnets foreldre før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 32 første ledd første punktum.

Krav til opplysning av saken

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

Rettslige krav

Saken må være tilstrekkelig opplyst før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Det skal foreligge en sakkyndig vurdering før kommunen fatter vedtak, jf. barnehageloven § 34 første ledd. Den sakkyndige vurderingen er en del av utredningen av saken og saksmaterialet som ligger til grunn for enkeltvedtaket. Utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 innebærer at dersom den sakkyndige vurderingen er mangelfull, eller det mangler annen informasjon i saken, må kommunen innhente ytterligere opplysninger før den fatter vedtak.

Kommunen må også vurdere om den har oppdatert informasjon om barnet. For eksempel kan årsrapporten beskrive en utvikling hos barnet som innebærer behov for å innhente nye opplysninger og gjøre nye vurderinger før det fattes vedtak.

Dersom barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal barnet gis anledning til fritt å gi uttrykk for sin mening, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Å innhente barnets stemme omfattes av ansvaret for å opplyse saken. Barnet kan bli hørt direkte eller gjennom en representant, for

eksempel kan foreldre eller andre representere barnet og formidle barnets synspunkter. Barnet har rett til å bli hørt, det er ikke en plikt. Uttaleretten innebærer også en rett til å la være å uttale seg.

Våre undersøkelser og vurderinger

Dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet viser at kommunen hovedsakelig får saken opplyst gjennom sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Kommunen skriver i RefLex at den opplever at sakkyndig vurdering er godt utredet, og at den som fatter enkeltvedtak har god kommunikasjon med PP-tjenesten og vil innhente opplysninger hvis det er aktuelt.

Vi har fått tilsendt seks sakkyndige vurderinger. I en sak er gjeldende sakkyndig vurdering forlenget før kommunen fattet nytt vedtak. Sakkyndig vurdering i denne saken var utarbeidet sju måneder før den ble forlenget. PP-tjenesten innhentet nye og oppdaterte opplysninger fra foreldre og barnehage før det ble gjort en konkret vurdering av om gjeldende sakkyndig vurdering fortsatt var dekkende for barnets behov.

Alle de sakkyndige vurderingene viser til hvilken informasjon de bygger på, det vises blant annet til opplysninger fra henvisningen, samtaler og samarbeidsmøter med foreldre og barnehage, rapporter og observasjoner gjennomført av barnehagen, tester, kartlegginger og observasjoner utført av PP-tjenesten og opplysninger fra andre faginstanser.

På bakgrunn av våre undersøkelser, finner vi at sakkyndig vurdering vurderer om barnet har sen utvikling og læreversker, hvilken type hjelp som bør gis barnet, organiseringen og omfanget av hjelpen og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha.

Sakkyndig vurdering skal også utrede og ta standpunkt til realistiske mål for barnets utvikling og læring, jf. barnehageloven § 34 annet ledd bokstav b). To av de sakkyndige vurderingene inneholder denne informasjonen. I en sak framgår det at det ikke har vært mulig å gjennomføre formell kartlegging, og at det derfor har vært vanskelig å si noe om forventet utvikling. De øvrige sakkyndige vurderingene kan vi ikke se at utreder og tar standpunkt til realistiske mål for barnets utvikling og læring.

I flere av de sakkyndige vurderingene vises det til at «Barnehagen beskriver målene for den spesialpedagogiske hjelpen i individuell utviklingsplan». Denne informasjonen vil, slik vi forstår dokumentene, hovedsakelig være utarbeidet av barnehagen, eventuelt i samarbeid med foreldre og PP-tjenesten, og foreligge etter at sakkyndig vurdering er utarbeidet og vedtaket om spesialpedagogisk hjelp er fattet. Individuell utviklingsplan vil derfor ikke ivareta kravene i bestemmelsen. Når en så stor andel av sakene ikke inneholder denne informasjonen, er det vår vurdering at kommunens praksis ikke oppfyller kravet til å sikre at saken har nok opplysninger om realistiske mål for barnets utvikling og læring, før kommunen fatter vedtak.

For barn som går i barnehage, skal sakkyndig vurdering utrede og ta standpunkt til om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet, jf. barnehageloven § 34 annet ledd bokstav c). I merknadene til bestemmelsen, i Prop. 103 L (2015-2016), heter det at forhold som andelen barnehagelærere, voksenteitet og sykefravær kan være relevant i vurderingen.

I alle sakene vi har fått tilsendt, går barnet i barnehage. Dokumentasjonen viser at sakkyndig vurdering inneholder noe informasjon om blant annet antall barn, bemanningen og at barnehagen gir uttrykk for at det er behov for innsats utover det ordinære tilbudet. Enkelte av de sakkyndige vurderingene har utredet og tatt standpunkt til dette spørsmålet, men etter vår oppfatning mangler i stor grad en vurdering av om barnehagen har nødvendige ressurser og

kompetanse til å avhjelpe barnets behov innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Slik vi leser dokumentene, legges det til grunn at det er behov for innsats utover det ordinære tilbudet, men det er i de fleste sakene vanskelig å se at det er gjort en konkret vurdering av spørsmålet. Videre gjelder et av vedtakene et barn som har flyttet til Oppdal fra en annen kommune. Generelt gjelder vedtaket i fraflyttingskommunen inntil den nye kommunen fatter nytt vedtak, jf. barnehageloven § 35 tredje ledd. I denne saken har PP-tjenesten i fraflyttingskommunen utarbeidet sakkyndig vurdering ca. tre måneder før barnet begynner i ny barnehage. Mange av vurderingene som er gjort i den sakkyndige vurderingen vil ha overføringsverdi, men spørsmålet om barnets behov kan ivaretas i det ordinære barnehagetilbudet, vil måtte baseres på informasjon om barnets nye barnehage. Det framgår ikke av de tilsendte dokumentene at dette er gjort.

Etter vår vurdering ivaretar ikke kommunens praksis utredningsplikten med hensyn til å sikre at kommunen har nok opplysninger om hvorvidt barnets behov kan ivaretas innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

Det er derfor Statsforvalterens vurdering at kommunens praksis ikke i tilstrekkelig grad, oppfyller kravet til å sikre at saken er godt nok opplyst før kommunen fatter vedtak, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.

Barnets stemme

Kommunen skriver i egenvurderingen at det å finne gode måter å innhente små barns mening, ofte med lite verbalt språk, og å dokumentere dette på en god måte, er et utviklingsområde for kommunen. Kommunen skriver videre at barnets beste blir vurdert ut fra observasjon og samtale med foreldre og barnehagepersonalet.

Dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet viser at barnets stemme hovedsakelig innhentes i forbindelse med arbeidet med sakkyndig vurdering. Sakkyndig vurdering viser blant annet til samtaler med barnets foreldre og barnet, informasjon og rapporter fra barnehagen, samtaler med barnehagepersonalet og observasjoner.

På bakgrunn av våre undersøkelser, finner vi at kommunens praksis oppfyller kravet om å innhente barnets stemme, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Oppdatert informasjon om barnet

Kommunen bekrefter i egenvurderingen at den fatter vedtak på grunnlag av oppdatert informasjon om barnet, og viser til at barnehagene leverer årsrapport på slutten av hvert barnehageår.

Det framgår av kommunens rutine, under punktet Saksgang vedr. spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31, at barnehagen årlig skriver rapport der hjelpen vurderes og evalueres. I malen Årsrapport – spesialpedagogisk hjelp, heter det at barnehagen skal utarbeide en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har fått og en vurdering av utviklingen til barnet. Barnehagen skal sende oversikten og vurderingen til barnets foreldre og kommunen. I rapportens punkt II beskrives blant annet hva barnet mestrer, hva som bør videreføres og hvilke endringer som bør gjøres i den spesialpedagogiske hjelpen. Videre inneholder rapporten et punkt der behov for videre tiltak skal vurderes.

Dokumentasjonsgrunnlaget viser at det er utarbeidet rapporter der dette har vært aktuelt. Vi har fått tilsendt årsrapport utarbeidet i juni og halvårsrapport utarbeidet i februar. I de fleste av de

tilsendte sakene har ikke barnet hatt vedtak om spesialpedagogisk hjelp lenge nok til at det er utarbeidet årsrapport.

Vi ser at det vises til rapporter og oppdaterte opplysninger fra barnehagen i arbeidet med sakkyndig vurdering.

Det framgår videre av blant annet sakkyndig vurdering at barnets foreldre kan melde fra dersom barnets behov endres. De tilsendte dokumentene viser at sakkyndig vurdering er utarbeidet til ulike tider i løpet av året, og at kommunen fatter vedtak når den mottar sakkyndig vurdering. Se nærmere om dette under punktet Plikten til å fatte vedtak. Kommunen har altså ikke faste tider der sakkyndig vurdering utarbeides eller vedtak fattes, men en praksis, som etter vår oppfatning, legger til rette for at det fattes nye vedtak dersom opplysningene om barnets behov endres.

I de tilsendte sakene er sakkyndig vurdering utarbeidet i snitt ca. en måned før vedtaket fattes, og vil derfor inneholde oppdaterte opplysninger om barnet. Varigheten av vedtakene er videre innenfor perioden sakkyndig vurdering gjelder.

Konklusjon

Oppsummert er det vår vurdering at kommunens praksis oppfyller kravet til å fatte vedtak på grunnlag av oppdatert informasjon om barnet og kravet til å innhente barnets stemme, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Kravet til opplysning av saken innebærer å sikre at saksmaterialet som ligger til grunn for enkeltvedtaket er godt nok opplyst. Hvis det mangler informasjon, må kommunen innhente ytterligere opplysninger før kommunen fatter vedtak. Som redegjort for over, finner vi at kommunens praksis ikke oppfyller utredningsplikten i tilstrekkelig grad.

Det er derfor Statsforvalterens samlede vurdering at kommunens praksis ikke i tilstrekkelig grad oppfyller kravet til opplysning av saken, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.

Plikten til å fatte vedtak

Fatter kommunen vedtak i alle saker der PP-tjenesten har gjennomført sakkyndig vurdering?

Rettslige krav

Kommunen har ansvar for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 35 første ledd. Når det er utarbeidet sakkyndig vurdering og barnets foreldre har samtykket, skal kommunen fatte et skriftlig vedtak, uavhengig av om spesialpedagogisk hjelp gis eller ikke, jf. forvaltningsloven §§ 2 første ledd bokstav b og 23, jf. barnehageloven § 35 første ledd.

Våre undersøkelser og vurderinger

Kommunen svarer ja på spørsmålet i RefLex, og skriver at det alltid fattes vedtak når PP-tjenesten anbefaler spesialpedagogisk hjelp.

Det framgår av de tilsendte dokumentene at kommunen fatter skriftlig enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp når PP-tjenesten har gjennomført en sakkyndig vurdering. I alle de tilsendte sakene tilrår sakkyndig vurdering at det gis spesialpedagogisk hjelp.

Kravet om å fatte vedtak gjelder uavhengig av om PP-tjenesten anbefaler spesialpedagogisk hjelp eller ikke. Vi har bedt om å få tilsendt vedtak både i saker der spesialpedagogisk hjelp gis, og der det gis avslag. Det framgår av egenreviseringen og oversendelsesbrevet at kommunen ikke har

eksempler på at sakkyndig vurdering ikke anbefaler spesialpedagogisk hjelp eller at det er fattet vedtak om avslag. Kommunen skriver at den også i slike tilfeller ville fattet enkeltvedtak. Det er ingen informasjon i de tilsendte dokumentene som indikerer at kommunen ikke ville fattet vedtak om avslag dersom sakkyndig vurdering ikke tilrår spesialpedagogisk hjelp eller kommunen vurderer at vilkårene for å gi spesialpedagogisk hjelp ikke er oppfylt. Da det ikke finnes konkrete eksempler på slike saker, har ikke Statsforvalteren tilstrekkelig grunnlag til å ta stilling til kommunens praksis på dette punktet.

Konklusjon

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunens praksis oppfyller plikten til å fatte skriftlig enkeltvedtak når PP-tjenesten har utarbeidet sakkyndig vurdering, jf. forvaltningsloven §§ 2 første ledd bokstav b og 23, jf. barnehageloven § 35 første ledd. Vurderingen er gjort på bakgrunn av dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet, som kun omfatter saker der sakkyndig vurdering har anbefalt spesialpedagogisk hjelp.

Fatter kommunen vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig når PP-tjenesten har utarbeidet sakkyndig vurdering?

Rettslige krav

Kommunen skal fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd, jf. barnehageloven § 35 første ledd. Kommunen skal fatte vedtaket så snart som mulig etter at det foreligger en sakkyndig vurdering og kommunen har alle nødvendige opplysninger. Dette innebærer for eksempel at kommunen ikke kan ha rutiner som bestemmer at vedtak om spesialpedagogisk hjelp fattes til bestemte tider i løpet av året.

Våre undersøkelser og vurderinger

Kommunen svarer ja på spørsmålet om kommunen fatter vedtak så snart PP-tjenesten har utarbeidet sakkyndig vurdering, uavhengig av når på året kommunen mottar den sakkyndige vurderingen.

Dokumentene viser at sakkyndig vurdering er utarbeidet til ulike tider i løpet av året, eksempelvis juni, juli, november og desember. Av de sju vedtakene vi har fått tilsendt, er fire vedtak fattet innen en måned etter at sakkyndig vurdering er mottatt, de øvrige tre vedtakene er fattet en drøy måned etter at sakkyndig vurdering er mottatt.

Etter vår vurdering viser dokumentasjonen at kommunen fatter vedtak så snart som mulig etter at sakkyndig vurdering er mottatt, og at kommunen ikke fatter vedtak til faste tider i løpet av året.

Konklusjon

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunens praksis oppfyller de rettslige kravene, jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd, jf. barnehageloven § 35 første ledd.

Vedtaket skal inneholde informasjon om den spesialpedagogiske hjelpen

Rettslige krav

Barnehageloven § 35 annet ledd presiserer hva vedtak om innvilgelse av rett til spesialpedagogisk hjelp skal inneholde:

- a) hva hjelpen skal gå ut på
- b) hvor lenge hjelpen skal vare

- c) hvilket timeomfang hjelpen skal ha
- d) hvordan hjelpen skal organiseres
- e) hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha
- f) tilbud om foreldrerådgivning

Det skal framgå tydelig av vedtaket hva slags tilbud barnet har rett til å få. Vedtaket skal inneholde informasjon om hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på og hvor lenge den skal vare. Det skal videre framgå av vedtaket hvilket timeomfang hjelpen skal ha. Omfanget av tilbudet skal være fastsatt i antall timer pr. år eller pr. uke. Vedtaket skal inneholde informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres. Dette innebærer at det skal framgå hvor og hvordan hjelpen skal gis. Vedtaket skal videre inneholde informasjon om hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha. Spesialpedagogisk hjelp skal som hovedregel gis av person med formell pedagogisk kompetanse. Vedtaket skal inneholde tilbud om foreldrerådgivning.

Våre undersøkelser og vurderinger

Kommunen svarer ja på spørsmålene i egenvurderingen knyttet til kravene til innholdet i vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og viser til vedtakene som er sendt inn.

Etter barnehageloven § 35 annet ledd bokstav a) skal vedtaket inneholde informasjon om hva hjelpen skal gå ut på. Det er vedtaket som setter rammen for hva slags spesialpedagogisk hjelp barnet har krav på. Det framgår av Veilederen Spesialpedagogisk hjelp fra Utdanningsdirektoratet, punkt 7.1 Enkeltvedtaket, at vedtaket klart og fullstendig skal angi hva slags hjelp barnet skal få. Enkeltvedtaket skal beskrive hvilke tiltak som skal ivareta barnets behov.

De tilsendte vedtakene beskriver hvilke områder barnet har behov for hjelp, det heter for eksempel at det skal jobbes med å styrke barnets språklige eller sosiale ferdigheter. Enkelte av vedtakene beskriver tiltak, som bruk av bildemateriale til kommunikasjonsstøtte og musikkstund, men etter vår vurdering, angir ikke vedtakene tydelig og fullstendig hva slags hjelp barnet skal få.

I Veilederen Spesialpedagogisk hjelp heter det, under samme punkt som nevnt over, at det i praksis kan være tilstrekkelig om det i enkeltvedtaket står at det som er tilrådd i den sakkyndige vurderingen skal ligge til grunn. Dette forutsetter at den sakkyndige vurderingen er tilstrekkelig klar. Den sakkyndige vurderingen er kun en del av enkeltvedtaket dersom kommunen har inkludert hele eller deler av den sakkyndige vurderingen i vedtaket. Dette kan gjøres ved at den aktuelle delen av den sakkyndige vurderingen skrives inn i enkeltvedtaket, eller ved at det gjøres en henvisning til et konkret punkt i den sakkyndige vurderingen.

Fem av de tilsendte vedtakene viser til sakkyndig vurdering, fire av disse vedtakene har, så vidt vi kan se, ingen informasjon om hva hjelpen skal gå ut på, det vises kun til sakkyndig vurdering. To av de tilsendte vedtakene viser ikke til sakkyndig vurdering. I de vedtakene vi har undersøkt, vises det generelt til den sakkyndige vurderingen, uten å sitere sakkyndig vurdering eller vise til konkrete punkter. Det framgår altså ikke av vedtakene hvor i den sakkyndige vurderingen innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen er beskrevet. Slik vi leser de tilsendte dokumentene, sendes ikke sakkyndig vurdering sammen med vedtaket. Etter vår vurdering er henvisningen ikke spesifikk eller konkret nok til at beskrivelsene i sakkyndig vurdering av hva hjelpen skal gå ut på, kan anses å være gjort til del av vedtaket. Vi finner derfor at kommunens praksis ikke oppfyller kravet til at vedtaket skal inneholde informasjon om hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på, jf. barnehageloven § 35 annet ledd bokstav a).

Dokumentasjonsgrunnlaget viser at vedtakene inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare, hvilket timeomfang hjelpen skal ha, hvordan hjelpen skal organiseres og hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha, jf. barnehageloven § 35 annet ledd bokstav b) - e).

Varigheten av hjelpen er enten angitt i konkrete barnehageår eller fra og med en konkret dato til og med en konkret dato. Varigheten er innenfor den perioden sakkyndig vurdering gjelder. Timeomfanget er i alle sakene oppgitt i antall timer pr. uke. Når det gjelder organiseringen, gis hjelpen i barnehage i alle sakene. Videre beskrives det at hjelpen gis individuelt eller i gruppe, med angivelse av størrelse på gruppen, og for eksempel at hjelpen er knyttet til daglige økter eller aktiviteter.

Vi ser at enkelte vedtak bruker «bør», ikke «skal», blant annet i forbindelse med beskrivelsen av kravet til kompetanse. Dette kan åpne for tolkninger og tvil om hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha, både hos barnets foreldre og de som skal gi hjelpen. Kompetansekravet i de tilsendte vedtakene er det samme som sakkyndig vurdering tilrår - pedagog eller spesialpedagog. Ingen av vedtakene angir at hjelpen, eller deler av hjelpen, skal gis av assistent. Selv om det i enkelte vedtak står «bør», finner vi at kommunens praksis samlet sett ivaretar de rettslige kravene.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde tilbud om foreldrerådgivning, jf. barnehageloven § 35 annet ledd bokstav f). Kommunen skriver i RefLex at ifølge kommunens rutiner skal det gis tilbud om foreldrerådgivning. Kommunen skriver videre at de ser at rutinene ikke er godt nok innarbeidet.

I rutinene, under punktet Saksgang vedr. spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31, heter det at foreldrene skal ha tilbud om veiledning, og at dette skal være et tilbud som inngår i den spesialpedagogiske hjelpen.

Ved gjennomgang av de tilsendte vedtakene, finner vi at ingen av dem inneholder tilbud om foreldrerådgivning. Vi ser at det i fem av vedtakene, under overskriften Rettslig grunnlag, står at hjelpen skal omfatte tilbud om foreldrerådgivning, men ingen av vedtakene inneholder et konkret tilbud om foreldrerådgivning eller for eksempel beskrivelser av hvordan tilbudet skal gjennomføres eller hvor mye tid som er satt av. Etter vår vurdering ivaretas ikke kravet om at vedtaket skal inneholde tilbud om foreldrerådgivning, jf. barnehageloven § 35 annet ledd bokstav f).

Konklusjon

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunens praksis oppfylder kravene etter barnehageloven § 35 annet ledd bokstav b) - e) om hva vedtak om innvilgelse av spesialpedagogisk hjelp skal inneholde. Kravene om at vedtaket skal inneholde informasjon om hva hjelpen skal gå ut på og tilbud om foreldrerådgivning er ikke oppfylt, jf. barnehageloven § 35 annet ledd bokstav a) og f).

Begrunner kommunen vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen?

Rettslige krav

Den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten er rådgivende. Kommunen kan derfor fravike den sakkyndige vurderingen når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dette stiller særlige krav til begrunnelsen. Barnehageloven § 35 første ledd annet punktum bestemmer at dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes i vedtaket. Når vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering, gjelder begrunnelsesplikten uavhengig av om spesialpedagogisk hjelp gis eller det fattes vedtak om avslag på spesialpedagogisk hjelp. Begrunnelsen må vise

hvorfor kommunen ikke følger tilrådingen i sakkyndig vurdering og hvordan vedtaket likevel vil ivareta barnets behov.

Våre undersøkelser og vurderinger

Kommunen opplyser i oversendelsesbrevet og egenvurderingen at den ikke har vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering. Statsforvalteren har derfor ikke grunnlag for å vurdere dette kravet.

Barnets beste

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

Rettslige krav

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser som berører barn. Barnets beste er et tredelt begrep - en rettighet, et tolkningsprinsipp og en saksbehandlingsregel. Som saksbehandlingsregel innebærer bestemmelsen at kommunen må foreta en konkret og individuell vurdering av barnets situasjon og avveie hensynet til barnets beste opp mot andre hensyn. Det må vurderes fra sak til sak hvilke momenter som er aktuelle i vurderingen og hvor stor vekt de enkelte momentene skal ha. Ved avveiningen skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barnets syn, jf. barnekonvensjonen artikkel 12, vil inngå som en del av barnets beste-vurderingen.

I generelle kommentarer nr. 14 legger FNs barnekomité til grunn at vurderingen av barnets beste skal framgå av vedtakets begrunnelse. I begrunnelsen beskrives hvilket innhold vurderingen har - hvordan barnets beste er undersøkt og vurdert, og hvilken vekt barnets beste er tillagt i avveiningen mot andre hensyn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, jf. forvaltningsloven § 25.

Våre undersøkelser og vurderinger

Kommunen svarer ja på spørsmålet i RefLex, og skriver at barnets beste alltid vurderes. Kommunen skriver videre at beskrivelsene av vurderingen kan presiseres mer i enkelte vedtak.

Enkelte av de tilsendte vedtakene beskriver hva som vurderes å være til barnets beste. Det framgår hva som er undersøkt, hvordan barnets stemme er innhentet og hva barnets syn er. Noen vedtak beskriver at barnets situasjon er undersøkt av PP-tjenesten og viser til sakkyndig vurdering. I flere av dokumentene legges det til grunn at barnets beste skal vurderes. Vi ser at sakkyndig vurdering viser til barnekonvensjonen artikkel 3 og har formuleringer som at barnets beste er lagt til grunn i utarbeidelsen av vurderingen. I flere av vedtakene heter det at «i saksbehandling som angår barn skal barnets beste vurderes», og det vises også her til barnekonvensjonen artikkel 3.

På bakgrunn av de dokumentene vi har undersøkt, er det vår oppfatning at kommunen ser hen til hva som vil være til det beste for det enkelte barnet i sin saksbehandling, men innholdet i barnets beste-vurderingen framgår i liten grad av vedtakene. Barnekonvensjonen stiller krav til innholdet i begrunnelsen. I tillegg gjelder de generelle kravene til begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24 og 25. Kommunen må ta stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og vurderingen må framgå av vedtakets begrunnelse. I de fleste av vedtakene kan vi ikke se hvilke momenter kommunen har lagt vekt på og hvordan momentene er avveid for å komme fram til hva som er barnets beste, og videre hvordan hensynet til barnets beste er avveid mot andre hensyn.

Vi støtter kommunens uttalelse om at beskrivelsene av vurderingen kan presiseres mer. Innholdet i vurderingen og hva den er basert på, hvordan barnets beste er undersøkt, vurdert og vektet, beskrives ikke i de fleste av vedtakene vi har undersøkt. Vedtaket kan vise til sakkyndig vurdering, såfremt PP-tjenesten har gjort en tilstrekkelig vurdering av barnets beste. I de tilsendte vedtakene som viser til sakkyndig vurdering, framgår det ikke av vedtaket hvor i den sakkyndige vurderingen det er gjort en vurdering av barnets beste eller hva som framkommer av denne vurderingen.

Konklusjon

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunens praksis ikke oppfyller kravet til at vurderingen av barnets beste skal framgå av vedtakets begrunnelse, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, jf. forvaltningsloven § 25, jf. barnehageloven § 35.

Vedtaket skal informere om klageregler og innsynsrett

Rettslige krav

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans, framgangsmåten ved klage og retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Våre undersøkelser og vurderinger

Kommunen svarer ja på spørsmålene i egenvurderingen, og viser til vedtakene som er sendt inn og informasjonsskriv om klageadgangen.

Fire av de sju tilsendte vedtakene viser til at det er lagt ved klageinformasjon. Det vedlegget vi har fått tilsendt, inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans, framgangsmåten ved klage og retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

De øvrige vedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist og framgangsmåten ved klage, men mangler informasjon om klageinstans og retten til å se sakens dokumenter. Det framgår ikke av de tilsendte dokumentene at det er lagt ved annen informasjon om klagereglene i disse sakene. Da en så stor andel av vedtakene mangler denne informasjonen, er det vår vurdering at kommunens praksis ikke oppfyller kravet til at vedtaket skal inneholde informasjon om klageinstans og retten til å se sakens dokumenter.

Konklusjon

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunens praksis oppfyller kravet til at enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist og framgangsmåten ved klage. Vi finner at kravet om at vedtaket skal inneholde informasjon om klageinstans og retten til å se sakens dokumenter ikke er oppfylt, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd, jf. barnehageloven § 35.

3 Pålegg om retting

Kommunens praksis knyttet til å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal oppfylle kravene i barnehageloven §§ 31, 32, 34 og 35, forvaltningsloven §§ 11 a, 17 og 23 - 27 og barnekonvensjonen artikkel 3 og artikkel 12.

Som vi har redegjort for over, finner vi at kommunens praksis ikke oppfyller alle de rettslige kravene i bestemmelsene vi fører tilsyn med. Statsforvalteren gir derfor kommunen pålegg om å rette regelverksbruddene som er avdekket under tilsynet, jf. kommuneloven § 30-4 første ledd, jf. barnehageloven § 54.

Pålegget innebærer at:

- Kommunen må innhente samtykke fra barnets foreldre før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 32 første ledd første punktum.
- Saken må være tilstrekkelig opplyst før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.
- Kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp må inneholde informasjon om hva hjelpen skal gå ut på, jf. barnehageloven § 35 annet ledd bokstav a).
- Kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp må inneholde tilbud om foreldrerådgivning, jf. barnehageloven § 35 annet ledd bokstav f).
- Kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp må inneholde en vurdering av barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, jf. forvaltningsloven § 25, jf. barnehageloven § 35.
- Kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp må inneholde informasjon om klageinstans og retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd, jf. barnehageloven § 35.

Kommunen må iverksette tiltak for å rette de bruddene på regelverket som er avdekket under tilsynet. Når regelverksbruddene er rettet, sender kommunen en erklæring til Statsforvalteren om at rettingen er gjennomført og redegjør for hvordan regelverksbruddene er rettet.

Fristen for retting er 24. februar 2023.

Statsforvalteren avslutter tilsynet når regelverksbruddene er rettet.

4 Klagerett

Denne tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen har rett til å utøve partsrettigheter, jf. kommuneloven § 30-5. Dette innebærer at kommunen kan klage på vedtaket. Klagefristen er tre uker. Fristen regnes fra underretning om vedtaket er kommet fram til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Forvaltningsloven § 32 har regler om hva klagen skal inneholde og fremgangsmåten ved klage. Klagen sendes til Statsforvalteren i Trøndelag. Klageinstans er Utdanningsdirektoratet. Kommunen kan be om utsatt iverksettelse av vedtaket etter forvaltningsloven § 42.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 flg.

A stylized, minimalist line drawing of a rooster, rendered in a light gray tone. The rooster is positioned in the upper left quadrant of the page, facing right. Its head is large with a prominent, oval-shaped eye. The neck is long and curved, leading to a small, pointed beak. The body is rounded, and the tail feathers are depicted with several curved, overlapping lines. The overall style is modern and graphic.

STATSFORVALTEREN I TRØNDELAG
Postboks 2600, 7734 Steinkjer