



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunens plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp og plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud

Lillestrøm kommune





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Lillestrøm kommune som barnehagemyndighet. Temaet for tilsynet er kommunens plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp og til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.¹ Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om Lillestrøm kommune oppfyller kravene i regelverket.

Tilsynet vi har gjennomført med Lillestrøm kommune er et omfattende tilsyn, både fordi vi gjennomfører tilsyn på to ulike tilsynstema og fordi det er flere deltema innenfor hovedtemaene. Vi benytter tilsynsmateriell utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, og siden det er mange kontrollspørsmål knyttet til de ulike temaene, resulterer dette i en lang tilsynsrapport.

Gjennom dokumentasjonen som foreligger ser vi at Lillestrøm kommune oppfyller flesteparten av kravene i barnehageloven §§ 31-35 og 37. Vi ser at kommunens system, rutiner og praksis ivaretar barn og foreldrene i søknadsprosessen om både spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehage. Vi ser også at kommunen er opptatt av å høre både barnet, i de tilfeller dette er mulig, og at kommunen ivaretar foreldrenes rett til medvirkning.

I kommunens saksbehandling er det vår vurdering at sakene til både §§ 31 og 37 er godt opplyst. Vi ser likevel at kommunen kan jobbe bedre med sine vurderinger av barnets beste, samt spesifisere hvordan hjelpen skal organiseres i sine vedtak. Statsforvalteren vurderer samlet sett at Lillestrøm kommune har en god praksis på store deler av områdene, og at kommunen er opptatt av å høre barnet.

Lillestrøm kommune mottok en foreløpig rapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten.

Statsforvalteren fatter nå pålegg om retting. Det er gitt tre pålegg om retting og elleve korreksjonspunkter. Nærmere om hva dette pålegget innebærer kommer fram under rapportens punkt 5. Kommunen har rettefrist til 01.06.2023.

¹ Jf. barnehageloven kapittel VII §§ 31 – 35 og § 37.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Lillestrøm kommune	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
2 Utarbeide sakkyndige vurderinger	6
2.1 Rettslige krav	6
3 Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp	18
3.1 Rettslige krav	18
3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	18
4 Kommunens vedtak om individuell tilrettelegging.....	31
4.1 Rettslige krav	31
4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	32
5 Statsforvalterens reaksjoner	44
5.1 Pålegg om retting	44
5.2 Oppfølging av påleggene	45
6 Kommunen har rett til å klage	45



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. ² Reglene for statlig tilsyn er hjemlet i kommuneloven kapittel 30.

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

1.1 Kort om Lillestrøm kommune

I Lillestrøm kommune er ansvaret for de fleste barnehagemyndighetsoppgaver delegert til seksjonen for barnehagemyndighet, som er en egen seksjon i avdeling Fagstab oppvekst. Seksjon for barnehagemyndighet har blant annet ansvaret for vedtak etter barnehageloven § 37 om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne.

Kommunen har delegert ansvaret for de kommunale barnehagene til kommunalsjef barnehage. Her ivaretas i all hovedsak alle barnehageeieroppgaver. Kommunalsjef barnehage har også ansvaret for spesialpedagogisk hjelp jf. barnehageloven §§ 31-35. Videre er det delegert myndighet til styrere i syv ressursbarnehager til å fatte enkeltvedtak med hjemmel i barnehageloven § 35.

I Lillestrøm kommune er det Pedagogisk psykologisk avdeling (PPA) som utarbeider de sakkyndige vurderingene. Vi har gjennom vår rapport valgt å benevne PPA som PPT (Pedagogisk psykologisk tjeneste) siden PPT er betegnelsen som benyttes i barnehageloven.³

Kommunen har 72 barnehager, jf. rapportering i BASIL per 15.12.2021. Det er 28 kommunale barnehager hvorav en av dem er en åpen barnehage. Det er 44 private barnehager og tolv av dem er private familiebarnehager og to er åpne barnehager. Det er 2348 barn i de kommunale barnehagene og 2113 barn i de private barnehagene.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er kommunens plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp og til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.⁴

² Jf. barnehageloven § 54

³ Jf. barnehageloven § 33.

⁴ Jf. barnehageloven kapittel VII §§ 31 og 37.



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
- kommunens rutiner og praksis for å undersøke om et barn har rett til individuell tilrettelegging
- kommunens vedtak om individuell tilrettelegging

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 til tilrettelegging i barnehage for barn nedsatt funksjonsevne, og slik bidra til økt rettssikkerhet for barn og foreldre.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Lillestrøm kommune i brev av 01.07.2022. 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. Vi har også benyttet opplysninger som er rapportert i BASIL per 15.12.2021.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

1. Kommunens organisasjonskart og delegasjonsreglement.
2. Kommunens rutinebeskrivelse for prosessen når kommunen får kunnskap om barn med behov for spesialpedagogisk hjelp.
3. Kommunens rutinebeskrivelse for prosessen når kommunen får kunnskap om barn som kan ha rett til individuell tilrettelegging.
4. Rutiner for hvordan kommunen gir informasjon om barnehageloven §§ 31-35 og § 37 til både foreldre og til barnehagene.
5. Referater fra møter som omhandler kommunens rutiner for barn med spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging.
6. Fem enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp med tilhørende saksdokumenter.
7. Tre enkeltvedtak om avslag på søknad om spesialpedagogisk hjelp med tilhørende saksdokumenter.
8. Fem enkeltvedtak om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne med tilhørende saksdokumenter.
9. To enkeltvedtak om avslag på søknad om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne med tilhørende saksdokumenter.
10. Et enkeltvedtak hvor klager har fått medhold om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne med tilhørende saksdokumenter.
11. Mal for søknad om tilrettelegging.
12. Mal for henvisning til Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT).
13. Rutine for tverrfaglige møter rundt barn i barnehagene i kommunen.



Etter at vi mottok denne dokumentasjonen, fant vi grunnlag for å utvide tilsynet. Grunnen til utvidelsen var at vår risikovurdering kunne tilsi at det var mangler ved den sakkyndige vurderingen i form av vurderinger og at saksbehandlingstiden var lang fra barnet ble henvist til PPT og til vedtak ble fattet. Vi viser til vårt brev av 19.09.2022 der vi utvidet tilsynet til å også omhandle kommunens ansvar om å påse at det utarbeides sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp.

Vi ba derfor om utfyllende dokumentasjon, og vi mottok den 28.09.2022 følgende:

1. Redegjørelse fra PPT om rutine rundt arbeidet med sakkyndig vurdering
2. PPTs håndbok (Håndbok PPA – Interne strukturer og rutiner)
3. Utfylt henvisningsskjema til PPT for samtlige vedtak mottatt i første oversendelse
4. Samtykke for utarbeidelse av sakkyndigvurdering for barn med hjelp etter § 31

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

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til Lillestrøm kommune den 09.12.2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen den 15.01.2023. Vi har behandlet kommentarene under kontrollspørsmålene til hvert av de aktuelle temaene.

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.⁵

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

Rettslig grunnlag

Pedagogisk psykologisk tjeneste skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger.⁶ Kommunen må derfor utarbeide sakkyndig vurdering i alle tilfeller der den mottar henvendelser om barn som kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp.⁷ 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.

⁵ Jf. barnehageloven §§ 33 jf. 31.

⁶ Jf. barnehageloven § 34

⁷ jf. barnehageloven § 34 jf. § 31.



Våre observasjoner

I den dokumentasjonen vi har mottatt fremkommer det at PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering når de har fått en henvendelse. Vi har ikke sett tilfeller der PPT har fått en henvendelse og ikke utarbeidet en sakkyndig vurdering. I de sakene vi har mottatt har Lillestrøm kommune utarbeider sakkyndige vurderinger både når de innvilger spesialpedagogisk hjelp og når de fatter vedtak om avslag.

Kommunen har en skriftlig rutine som heter *Rutine for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*. I rutinen står det at barnets behov for støtte skal drøftes med PPT før henvisning og at styrer deretter henviser barnet til PPT. Videre står det hvordan de praktiske rutinene er med signering, arkivering og oversendelse for henholdsvis kommunale og private barnehager.

Våre vurderinger

Statsforvalteren vurderer at det fremkommer av den tilsendte dokumentasjonen at PPT utarbeider sakkyndig vurdering i alle de tilfellene der den mottar henvendelser om barn som kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp

Konklusjon

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

2.1.2 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.⁸

Våre observasjoner

I kommunens *Rutine for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, står det at barnet og foreldrene har rett til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen. I de sakkyndige vurderingene vi har mottatt fra Lillestrøm kommune fremkommer det at PPT gjennomfører flere undersøkelser for å få fram barnets stemme. PPT innhenter informasjon fra samtaler med foreldrene og observasjoner som PPT gjennomfører i barnehagen. I noen av sakene er det en egen overskrift som heter *Barnets stemme* eller *Informasjon fra barnet*. I informasjonen fra barnehagen legges det også vekt på barnets stemme.

Noen eksempler på hvordan barnets stemme kommer fram i de sakkyndige rapportene: I en sakkyndig rapport står det at foreldrene formidler at tegn og kroppsspråk er hans måter å kommunisere med omgivelsene og at barnehagen sier at han ber om hjelp ved å peke eller bruke tegn når det er noe han vil. Den sakkyndige rapporten beskriver for eksempel situasjoner som frilek, samling og utelek der barnets initiativ og aktivitet styrer hendelsene og den voksne understøtter barnets initiativer. For eksempel at personalet ordsetter handlinger når barnet velger leker og følger barnet til huskene når barnet sier at det vil huske.

⁸ Jf. barnehageloven § 32, jf. §§ 31 og 33, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.



Våre vurderinger

Det er vår vurdering at PPT gir barnet anledning til å gi uttrykk for sin mening under utarbeidelsen av sakkyndig vurdering. Vi viser til at PPT i noen av tilfellene har gjennomført samtale med barnet. I de sakene der PPT ikke har hørt barnet, er det gjerne der barnet beskrives å ha utfordringer med språk/kommunikasjon. I andre tilfeller har barnets mening kommet frem på andre måter, for eksempel gjennom observasjoner og samtaler med foreldrene.

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

Foreldrene må få uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.⁹

Våre observasjoner

I kommunens *Rutine for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, står det at barnet og foreldrene har rett til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen. Videre står det her at henvisning om sakkyndig vurdering skal signeres av bostedsforeldre. Vi ser av den innsendte dokumentasjonen at dette skjer i praksis.

Alle de sakkyndige rapportene har et avsnitt som heter *Informasjon fra foreldrene*.

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

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

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

Rettslig grunnlag

Barnets og foreldrenes syn skal tillegges stor vekt når dere utarbeider den sakkyndige vurderingen.¹⁰

Våre observasjoner

I dokumentasjonen som er sendt inn ser vi at PP-tjenesten har snakket med foreldrene. I de sakkyndige vurderingene er det et eget avsnitt som heter *Bakgrunn for vurderingen*. For eksempel

⁹ Jf. barnehageloven § 32, jf. §§ 31 og 33.

¹⁰ Jf. barnehageloven § 32 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.



står det at «mor er bekymret for språket til NN da hun ser at NN ikke har de samme språklige ferdighetene som storebror hadde på samme alder.» I en annen står det «foreldrene begynte å bli bekymret for NN da han var rundt 9 måneder gammel.»

Våre vurderinger

Foreldrenes beskrivelser av barnet og hvilke ønsker de har for barnet sitt kommer tydelig fram i de sakkyndige vurderingene. Det er Statsforvalterens vurdering at det ikke fremkommer i sakkyndig vurdering hvor stor vekt PPT legger på foreldrenes syn. Det er likevel Statsforvalterens vurdering at informasjonen PPT får via samtaler med foreldrene og barnet, 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.

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

Saken skal være så godt opplyst som mulig før PPT utarbeider sakkyndige vurderinger.¹¹ 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, barna og barnehagen. Den sakkyndige vurderingen inneholder også punkter fra undersøkelser eller andre instanser ettersom det er relevant i saken. Det kan være ulike tester/kartlegginger som PPT utfører for eksempel Eva, ASQ, M – chat, WPPSI – IV eller WNV, og informasjon fra andre instanser hvor det fremkommer om barnet har blitt utredet andre steder, for eksempel BUP eller en autismeavdeling.

Våre vurderinger

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

Konklusjon

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

2.1.6 Utarbeider PPT sakkyndige vurderinger så snart som mulig?

Rettslig grunnlag

¹¹ Jf. barnehageloven §§ 33 og 34 jf. §§ 31 og 32, jf. forvaltningsloven § 17.



Kommunen skal forberede og avgjøre saker om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig.¹² 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

I den dokumentasjonen vi har mottatt fremgår det at det kan ta fra to til sju måneder fra henvisning er mottatt til PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering. Samlet sett i de sakene som vi har mottatt tar det i snitt litt over fire måneder fra PPT mottar henvisningen om spesialpedagogisk hjelp til de har utarbeidet en sakkyndig vurdering.

Våre vurderinger

Det er vår vurdering at kommunen har 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.¹³ 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.

I kommunens tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport sier kommunen at PPT nå har en skriftlig avtale med tillitsvalgte og verneombud om at ansatte har mulighet til å jobbe overtid for å utarbeide sakkyndige vurderinger. Kommunen har også gjennomført en anbudsrunde for å nå eksterne konsulenter og har kommet til avtale med en aktør. Samtidig har kommunen også jobbet med å utarbeide og forbedre maler og rutiner for raskere saksgang.

Statsforvalteren finner disse tiltakene som gode steg i riktig retning. Det er imidlertid avgjørende for oss å se endringene i praksis. Som det står i metodehåndboken for tilsyn fra Utdanningsdirektoratet er det generelt ikke tilstrekkelig i seg selv å legge frem en ny skriftlig rutine. Kommunen må ha gjennomført tiltak som er egnet til å sikre at rutinen blir fulgt. På bakgrunn av dette opprettholder Statsforvalteren sin konklusjon.

Konklusjon

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

¹² Jf. forvaltningsloven § 11 a.

¹³ Jf. forvaltningsloven § 11 a.



2.1.7 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.¹⁴

Våre observasjoner og vurderinger

I alle vedtakene som vi har mottatt gjør PPT rede for om det foreligger en forsinket utvikling hos barnet og hva denne innebærer.

Alle vedtakene som vi har mottatt har et avsnitt som heter PP-tjenestens konklusjon og anbefaling. PPT tar her stilling til om det foreligger en forsinket utvikling og hvilke utfordringer barnet har. For eksempel skriver PPT som følger: «PP-tjenesten vurderer at NN har behov for støtte i sin utvikling som ikke kan avhjelpes innen det ordinære barnehagetilbudet alene.»

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

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

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

Rettslig grunnlag

PPT må gjøre rede for realistiske mål for barnets utvikling og læring.¹⁵

Våre observasjoner

I de oversendte sakkyndige vurderingene hvor PPT har vurdert at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp, inneholder vurderingen et eget avsnitt 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.

Vi trekker fram et eksempel om et barn med barneautisme:

Barnet har behov for oversikt, forutsigbarhet, tydelighet, hjelp til å se sammenhenger og få hjelp til forståelse. Det er svært viktig at de voksne rundt NN forstår barnets behov, og at NN blir møtt i tråd med forståelsen.

Videre presenterer PPT sine anbefalinger for hvilke tiltak barnet trenger.

Våre vurderinger

¹⁴ Jf. barnehageloven § 34.

¹⁵ Jf. barnehageloven § 34.



Statsforvalteren vurderer at PPT gjør rede for og tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring. Dette gjøres ved at PPT beskriver mål for den spesialpedagogiske hjelpen og hvilken utvikling barnet skal ha.

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

For barn som går i barnehage, må PPT også vurdere om barnehagen har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpest barnets behov innenfor det ordinære barnehagetilbudet.¹⁶

Våre observasjoner

I den innsende dokumentasjonen ser vi at PP-tjenesten i de sakkyndige rapportene skriver om barnets vansker kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet eller ikke. I de sakkyndige rapportene gir PP-tjenesten anbefalinger om hvilke tiltak som kan være bra for barnet innenfor det ordinære tilbudet. Dette gjøres uavhengig av om de anbefaler spesialpedagogisk hjelp eller om de ikke anbefaler slik hjelp.

Våre vurderinger

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

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

Det må 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.¹⁷

Våre observasjoner

¹⁶ Jf. barnehageloven § 34, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

¹⁷ Jf. barnehageloven § 34, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.



PPT har et eget punkt i de sakkyndige vurderingene som heter *Anbefalinger knyttet til spesialpedagogisk hjelp og IOP*. Under dette punktet viser PPT til ulike områder hjelpen skal inneholde. For eksempel er det i en sakkyndig vurdering angitt både *Språk og kommunikasjon* og *Sosial samhandling*. Under hvert område gis det forslag til konkrete arbeidsmetoder og mål for barnet.

Under overskriften PP-tjenesten konklusjon og anbefaling opplyses det om hvordan hjelpen skal organiseres.

Vi vil trekke frem tre eksempler:

Eks. 1.

Hjelpen bør organiseres fleksibelt og kan omfatte:

- veiledning til personalet innenfor arbeid med språk og begreper samt alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Det er angitt antall årstimer veiledning.
- arbeid som rollemodell
- språkgruppe og lekegrupper (i en liten gruppe med maks to barn inntil 42 årstimer). Gruppen settes sammen etter barnets behov og utviklingsmuligheter.

Eks. 2.

Hjelpen bør organiseres fleksibelt og kan omfatte:

- veiledning til foreldrene (inntil 12 årstimer)
- språk/lekegrupper (en liten gruppe med maks 1- 2 barn)
- arbeid som rollemodell på avdelingen

For at den spesialpedagogiske hjelpen skal ha effekt, vurderer PP-tjenesten at det er behov for veiledning til barnehagen av spesialpedagog

Eks. 3.

Den spesialpedagogiske hjelpen gis i et omfang av 114 årstimer på områdene førspråklige ferdigheter, språk og kommunikasjon, sosialt samspill/lek. Hjelpen bør organiseres fleksibelt og kan omfatte veiledning til personalet i inntil 12 årstimer, veiledning til foreldrene i inntil 10 årstimer. Resterende timer bør brukes til øvrig arbeid med barnet, både individuelt og i små språk- og lekegrupper.

Våre vurderinger

Statsforvalteren vurderer at PPT gjør rede for og tar stilling til hvilken type hjelp barnet skal ha. Vi vurderer at kommunen redegjør for dette under overskriften *Anbefalinger knyttet til spesialpedagogisk hjelp og IOP*.

I *Veilederen Spesialpedagogisk hjelp* fra Utdanningsdirektoratet står det følgende om organisering i kap. 6.2:

Dersom barnet går i barnehage, bør PP-tjenesten i tillegg vurdere om det er mulig å gi barnet spesialpedagogisk hjelp uten å ta det ut av barnegruppen. Barnet bør ikke unødvendig tas ut av fellesskapet. Barnets beste skal være et sentralt moment i PP-tjenestens vurdering.



Når det gjelder organiseringen av den spesialpedagogiske hjelpen i Lillestrøm kommune observerer vi at det i de sakkyndige vurderingene ikke er tidfestet hvilken organisering hjelpen skal ha. Det er i de fleste vedtakene ikke sagt hvor mange timer som skal foregå i gruppe eller være individuell hjelp, noe eksemplene over viser. Det er vår oppfatning at det gjennom den fleksibiliteten som angis, er stort rom for at den eller de som skal utøve hjelpen selv må tolke hvor mye av hjelpen som skal gis en til en, i liten gruppe og i stor gruppe og hvordan hjelpen skal foregå. Etter vår vurdering innebærer det rettslige grunnlaget at PPT som sakkyndig instans må ta et tydeligere standpunkt til organiseringen av den spesialpedagogiske hjelpen. Dermed er det vår vurdering at PPT ikke gjør rede for og tar stilling til hvordan hjelpen skal organiseres i henhold til regelverket.

Statsforvalteren støtter kommunen i at det bør være rom for fleksibilitet, for eksempel med tanke på barnets dagsform eller at man iblant kan vurdere hvilken organisering som barnet har best utbytte av der og da. Det er imidlertid avgjørende at fleksibiliteten ikke går utover barnets rettssikkerhet, jf. det rettslige grunnlaget. Videre er det viktig at vedtaket gir tydelige nok retningslinjer for hvordan hjelpen skal organiseres slik at barnehagen også når det oppstår uforutsette situasjoner, kan gi hjelpen i henhold til organiseringen som er beskrevet i vedtaket.

Kommunen har ikke kommentert dette punktet i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten.

Konklusjon

Lillestrøm kommune sørger ikke for at PPT gjør rede for og tar stillingen til hvilken organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.

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

Rettslig grunnlag

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.¹⁸

Våre observasjoner

I de oversendte sakkyndige vurderingene er det informasjon om omfang av den spesialpedagogiske hjelpen under overskriften *PP-tjenestens konklusjon og anbefaling*. Omfanget er oppgitt i årstimer.

Vi observerer at det i det innsendte dokumentet *Håndbok PPA*, under overskriften *Likeverds vurdering* er oppgitt en oversikt med forslag til timeomfang for veiledning av foreldre og timeomfang på vedtak, ettersom barnet mottar hjelp på ett eller flere områder. Det står videre at timene er veiledende og at tilrådingene må vurderes ut fra grad av vansker.

¹⁸ Jf. barnehageloven § 34, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.



Kommunen har gitt tilbakemelding på at Håndbok for PPT er et internt dokument som ikke skal gjengis. Statsforvalteren har derfor fjernet innholdet som var gjenfortalt fra håndboken i den foreløpige rapporten.

Når det gjelder Informasjon om kompetanse er det i de sakkyndige vurderingene som gjelder spesialpedagogisk hjelp angitt hvilken kompetanse den som gir hjelpen bør ha: «Den spesialpedagogiske hjelpen bør gis av spesialpedagog, eller pedagog under veiledning av en spesialpedagog.»

Våre vurderinger

I vedtakene gjør PPT rede for og tar stilling til timeomfang av den spesialpedagogiske hjelpen. Videre er det vår oppfatning at det kommer fram i den sakkyndige rapporten hvilken kompetanse den som gir hjelpen bør ha.

Vi har vurdert og ønsker å kommentere innholdet i *Håndbok for PPA*. Vi ser at det foreslåtte timeomfanget i håndboken, går igjen i flere sakkyndige vurderinger. Dette kan tyde på at timeomfanget hentes fra oversikten i håndboken. Vi ser at det kan være nyttig med en antydning av antall timer sett i sammenheng med barnehageåret. Vi observerer at timene oppgitt i håndboken er veiledende, men det er likevel vår oppfatning at de sakkyndige vurderingene vi har mottatt kan tyde på at PPT følger anbefalte timer fra oversikten ut fra hvor mange områder barnet trenger hjelp på. Vi er derfor usikre på om PPT foretar en tilstrekkelig vurdering av barnets individuelle og konkrete behov for hjelp.

Vi ser videre at det er angitt et bestemt antall timer for veiledning av foreldre med barn som mottar den spesialpedagogiske hjelpen hjemme. Vi vurderer at både barnets behov og foreldrenes behov for veiledning vil kunne variere. Vi vil derfor bemerke at det er hensynet til barnets beste som skal ligge til grunn for en individuell og konkret vurdering av den spesialpedagogiske hjelpen og at hjelpen gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage.

I kommunens oversendelse ser vi av håndboken til PPT at det er oppgitt et maksimalt antall årstimer, og vi ser at PPT i alle de sakkyndige vurderingene ikke anbefaler årstimer utover dette. Vi vurderer at et maksimalt satt antall årstimer kan innebære at et barn med stort behov for hjelp ikke får tilstrekkelig med spesialpedagogisk hjelp. I dette ligger også at det på ett område med vansker kan være store forskjeller på omfanget. For eksempel kan en språkvanske i noen tilfelle avhjelpest med en time per uke, mens det i andre tilfeller kan være behov for flere timer språkarbeid per uke for å hjelpe barnet.

For øvrig vil vi nevne at vi ser av den innsendte dokumentasjonen at mange barn får både spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging, og vi registrerer at kommunen med dette viser at de vurderer om barna kan ha rettigheter etter ulike bestemmelser i barnehageloven. Retten til spesialpedagogisk hjelp utelukker ikke behovet for tilrettelegging, eller motsatt. Vi vil likevel bemerke at det er ulike formål for spesialpedagogiske hjelp og tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. Dersom det er slik at tilretteleggingen erstatter noe av den spesialpedagogiske hjelpen, vil ikke dette være i tråd med formålet for hjelpen. Vi er derfor usikre på om det som følge av at kommunen har angitt «et tak» i vedtaket på den spesialpedagogiske



hjelpen, medfører at det er behov for et større omfang av tilretteleggingen for å ivareta barnet i barnehagen. I så fall vil dette som nevnt ikke være i tråd med formålet i de to bestemmelsene.¹⁹

For ordens skyld vil vi bemerke at selv om ingen sakkyndige vurderinger overstiger det maksimale timeantallet beskrevet i PPTs håndbok, så ser vi av den innsendte dokumentasjonen at kommunen i *ett* vedtak har innvilget et vedtak med noe høyere timetall enn det gitte taket, selv om det i den sakkyndige vurderingen til dette barnet er en anbefalt timetildeling på lavere årstimer.

I den innsendte dokumentasjonen er det lagt ved et referat fra ressursstyremøte 15. mai 2022. Innledningsvis står det at det oppleves krevende å få gjennomført vedtak med mange årstimer og at barn ikke bør få for mange timer i bolker da de profiterer best på små drypp og at det er tidkrevende for spesialpedagogene å reise rundt. Her er vi usikre på om dette antyder en føring for hvordan den spesialpedagogiske hjelpen skal gis og om det tas utenforliggende hensyn.

I *Veilederen spesialpedagogisk hjelp* står det følgende:

- *PP-tjenesten skal være faglig uavhengig, for eksempel knyttet til tilrådingen av omfanget.*
- *PP-tjenesten kan ikke instrueres om hva som skal være konklusjonen i de sakkyndige vurderingene.*
- *Kommunen kan ikke sette grenser for hvilke tilrådinge og vurderinger PP-tjenesten kan komme til.*

Kommunen er ansvarlig for at PP-tjenesten har riktig forståelse av bestemmelsene i barnehageloven. Dette er ikke det samme som PP-tjenestens faglige vurderinger.

Kommunen kan ut ifra *Veilederen spesialpedagogisk hjelp* sette krav til PP-tjenesten, men PP-tjenestens faglige vurderinger skal være uavhengige. På bakgrunn av det ovennevnte vurderer vi at dokumentasjonen fra kommunen kan tyde på at kommunen setter «rammer» for barnets vedtak ut fra antall områder og et øvre «tak» for hvor stort vedtaket kan være, og at dette påvirker PPTs sakkyndige vurderinger.

Retten til spesialpedagogisk hjelp er hjemlet i barnehageloven for at barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp skal få denne hjelpen. Når kommunen har utarbeidet et dokument der det er oppgitt et bestemt timeomfang, kan dette bli oppfattet som en instruks/regel snarere enn en hjelp. Det er vår vurdering at dette innholdet kan være til hinder for at barn får den hjelpen de skal ha. Vurderingene om hvilken hjelp barnet skal få skal være begrunnet ut fra en individuell og konkret vurdering som skal sikre at barnet får et likeverdig tilbud.

Konklusjon

Lillestrøm kommune sørger ikke for at PPT gjør rede for og tar stilling til hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig.

Lillestrøm kommune sørger for at PPT gjør rede for og tar stilling til hvilken kompetanse de som gir hjelpen, bør ha.

¹⁹ Jf. Utdanningsdirektoratets veileder spesialpedagogisk hjelp, kapittel 10 og direktoratets ulike tolkningsuttalelser.



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

Rettslig grunnlag

Den sakkyndige vurderingen må inneholde en vurdering av barnets beste.²⁰ 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

Den sakkyndige vurderingen omfatter informasjon fra foreldrene, barnehagen, helsestasjonen og andre, observasjoner og kartlegginger og PPT. I den sakkyndige vurderingen skriver PPT om ulike sider ved barnets utvikling, hva det liker og hvordan barnet har det i ulike situasjoner både hjemme og i barnehage, og PPT gjennomfører samtaler, kartlegginger og observasjoner.

Våre vurderinger

Selv om det i de sakkyndige vurderingene som Lillestrøm kommune har oversendt ikke er en egen overskrift som heter barnets beste, er det vår oppfatning at den sakkyndige vurderingen inneholder god informasjon om barnet både fra foreldrene, barnehagen, helsestasjonen, PPT og andre.

De sakkyndige vurderingene inneholder hva barnet liker eller ikke liker, hva som kjennetegner barnets personlighet og hvordan barnets utvikling og situasjon er på ulike områder som språk og kommunikasjon, lek og samspill og motorikk, sansing og selvstendighet. Det vises også til konkrete situasjoner i barnets liv både hjemme og i barnehagen. Det er vår oppfatning at dette samsvarer med det som FNs barnekomité beskriver som relevante momenter.

Det er ikke krav om en egen overskrift som heter *Barnets beste* og vi vurderer at PPT i sine sakkyndige vurderinger skriver omfattende om barnet. Det er likevel vår oppfatning at de oversendte sakkyndige vurderingene ikke inneholder en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring avveies mot andre behov. Selv om PPT har innhentet opplysninger for å ivareta barnets rett til å bli hørt, kan vi ikke se hvordan PPT har vurdert barnets beste i den konkrete saken.

Dermed er det Statsforvalterens vurdering at PPT ikke vurderer hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurdering.

Kommunen har ikke kommentert dette punktet i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten.

Konklusjon

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

²⁰ Jf. barnekonvensjonen artikkel 3.



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.²¹

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.²² Dette betyr at foreldre har rett til å melde behov for spesialpedagogisk hjelp når som helst.²³

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, *Rutine for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, er det vist til et årshjul hvor ulike frister står nevnt. Vi kan ikke se at noen av disse fristene går utover at foreldre kan henvise når som helst og det er ingen tidsfrist for å be om spesialpedagogisk hjelp.

Våre vurderinger

I kommunens rutinebeskrivelse står det ikke spesifikt at foreldrene kan melde behov for spesialpedagogisk hjelp når som helst gjennom året. Vi tolker det likevel dit hen at når det ikke er nevnt så er det heller ingen implisitt tidsfrist. 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. Dette bekreftes også av innsendt dokumentasjon der vi kan se at søknader sendt til PPT er datert utover hele året.

Konklusjon

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

²¹ Jf. barnehageloven kapittel VII og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. barnehageloven § 31 og forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23, 24, 25 og 27.

²² Jf. barnehageloven § 31 annet ledd.

²³ Jf. barnehageloven § 31 første ledd.



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 henvise 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.²⁴

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på at kommunen henviser barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering. I kommunens rutine, *Rutine for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, står det at før barnet henvises skal barnets behov for støtte drøftes med PPT. Det står videre at styrer henviser barnet til PPT, og at henvisningen skal signeres av bostedsforeldre.

På kommunen hjemmesider står det:

«Ved bekymring for et barns utvikling, for eksempel knyttet til språk, samspill eller konsentrasjon, kan barnehage eller helsestasjon henvise barnet til Pedagogisk Psykologisk avdeling (PPA) for utredning av vanskene.

Foreldre kan også selv ta kontakt med PPA. Etter en samtale vil det bli avklart om barnet skal utredes.»

Videre ligger det under siden til PP-tjenesten en lenke til et henvisningsskjema til PPT.

Våre vurderinger

I kommunens rutinebeskrivelse står det ikke spesifisert at barnet skal henvises til PPT så snart foreldrene har bedt om sakkyndig vurdering. Det fremstår for oss som at kommunen har en praksis på at det må drøftes med PPT før en eventuell henvisning sendes, både om det skulle være barnehagen, helsestasjonen eller foreldrene selv som ønsker å henvise barnet til PPT.

Det vil ha betydning for tidsforløpet dersom det alltid må drøftes med PPT før det kan sendes en henvisning til PPT for sakkyndig vurdering. Siden PPT erfaringsvis bruker fra to måneder til sju måneder fra henvisning er sendt til sakkyndig vurdering foreligger er det viktig at henvisningen skjer i rett tid. Kommunen må derfor sørge for at barnehagene, helsestasjonen og foreldre er informert om at barnet kan henvises til PPT så snart foreldrene ber om det.

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

Kommunen har ikke kommentert dette punktet i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten.

Konklusjon

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

²⁴ Jf. barnehageloven § 31 første ledd.



3.2.3 Er det innhentet samtykke fra foreldrene før PPT utarbeider sakkyndige 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.²⁵

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på at de innhenter samtykke før PPT utarbeider sakkyndig vurdering. I kommunens rutinebeskrivelse, *Rutine for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, står det at foreldre skal underskrive henvisningen til PPT. For øvrig kan vi ikke se at det står at det må foreligge et samtykke til utarbeidelse av sakkyndig vurdering i kommunens rutine.

Vi har mottatt malen for henvisningskjemaene, samt henvisninger som er sendt PPT, og vi ser av disse skjemaene at det er en egen rubrikk for samtykke. Vi ser dog at det er et henvisningskjema sendt digitalt i 2022 som ikke har dette samtykket, ei heller har noen av de litt eldre henvisningene et samtykke.

Våre vurderinger

Våre observasjoner tilsier at kommunen ikke har rutiner for å innhente underskrift, men vi ser av den oversendte dokumentasjonen at dette likevel skjer i praksis. Henvisningsskjemaene til PPT brukes til å også innhente samtykke fra foreldrene før det fattes sakkyndig vurdering.

Konklusjon

Lillestrøm kommune innhenter samtykke fra foreldrene før de utarbeider 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.²⁶

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på at foreldrene får uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I vedlagte samtykkeskjemaer til å fatte vedtak står det at foreldrene kan underskrive om de er enige i at det skal fattes vedtak, og om de har noen bemerkninger eller uttalelser så har de mulighet til å skrive på dette.

²⁵ Jf. barnehageloven § 32 første ledd.

²⁶ Jf. § 32 første ledd annet punktum.



Våre vurderinger

Det er vår oppfatning at foreldrene blir involvert og at det er et godt samarbeid mellom PPT, foreldrene og kommunen i prosessen med utarbeidelsen av den sakkyndige vurderingen.

Konklusjon

Lillestrøm 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.²⁷

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på spørsmålet om de innhenter samtykke fra foreldrene før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I dokumentasjonen som er oversendt følger det samtykkeskjema for å fatte vedtak. I samtykkeskjemaet henvises det til barnehageloven §§ 31 og 32.

Den innsendte dokumentasjonen viser at samtykke er hentet inn for å fatte førstegangsvedtak.

Kommunen skriver i sin *Rutine for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* at forhåndsvarsel sendes kun ved førstegangsvedtak, ved vesentlige endringer og ved avslutning i løpet av året.

Våre vurderinger

Ut ifra kommunens rutiner og praksis vurderer vi at kommunen innhenter samtykke før det fattes nye vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Imidlertid ser vi verken fra praksis eller i rutinene at det innhentes nye samtykker ved fornyelse av eksisterende vedtak. Vi understreker at et samtykke kun gjelder for det konkrete formålet det er innhentet for. Dette innebærer at foreldrene kun har samtykket til det konkrete vedtaket som er fattet for det kommende barnehageåret. Et samtykke fattet høsten 2021, gir således bare grunnlag for at man kan fatte vedtak for barnehageåret 2021/2022. Det må derfor innhentes nytt samtykke fra foreldre for hvert enkeltvedtak som skal fattes.

Kommunen har ikke kommentert dette punktet i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten.

Konklusjon

Lillestrøm kommune innhenter ikke samtykke fra foreldrene før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

²⁷ Jf. barnehageloven § 32 første ledd.



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.²⁸ 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.²⁹

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» på dette spørsmålet i RefLex. Vi ser at Lillestrøm kommune får saken godt opplyst gjennom de sakkyndige vurderingene som foreligger fra PPT og henviser til dette i vedtakene. Vi ser også at de sakkyndige vurderingene fra PPT inneholder både samtaler med barnehage, foreldre og med barnet. Det er også beskrivelse av kartlegginger og tester utført.

Våre vurderinger

Statsforvalteren vurderer at Lillestrøm kommune får saken tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Konklusjon

Lillestrøm 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.³⁰

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på om de fatter vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering. I rutinen til kommunen, *Rutine for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, kommer det frem at det skal alltid fattes vedtak, både ved innvilgelse samt avslag og avslutning av vedtak.

Lillestrøm kommune har lagt ved åtte vedtak om spesialpedagogisk hjelp, hvorav fem vedtak gjelder barn som har fått innvilget hjelp og tre vedtak gjelder barn som har fått avslag.

²⁸ Jf. forvaltningsloven § 17.

²⁹ Jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

³⁰ Jf. forvaltningsloven §§ 2 og 23, jf. barnehageloven § 31 jf. § 35.



Våre vurderinger

På bakgrunn av dokumentasjonen kommunen har sendt ved er det vår vurdering at kommunen fatter vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering.

Konklusjon

Lillestrøm 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.³¹

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» på dette spørsmålet i RefLex. Kommunen har oversendt fem vedtak, og i alle vedtakene er det en egen overskrift som heter «Innhold». Her vises det til hovedområdene for den spesialpedagogiske hjelpen og det vises til den sakkyndige vurderingen.

Våre vurderinger

I de oversendte vedtakene gir Lillestrøm kommune informasjon om hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på ved å opplyse om hovedområdene i den sakkyndige vurderingen og ved å vise til den sakkyndige vurderingen.

Ifølge *Veilederen spesialpedagogisk hjelp* er det tilstrekkelig at kommunen i sine vedtak viser til den sakkyndige vurderingen og/eller trekker inn deler av 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

Lillestrøm 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.³²

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på at deres vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare. Alle vedtakene som vi har fått tilsendt inneholder en konkret tidsperiode for hvor lenge hjelpen skal vare. I flere av vedtakene står det at varigheten er satt fra 01.08.2022 til 31.07.2023. I et av vedtakene er det tidsforløpet satt til «perioden

³¹ Jf. barnehageloven § 35.

³² Jf. barnehageloven § 35.



2022/2023». Vi ser og at det i et av vedtakene som er fattet før sommeren er det presisert at mellom 02.05.2022 og 31.07.2022 vil det bli gitt åtte timer med spesialpedagogisk hjelp, mens det i perioden 01.08.2022 til 31.07.2023 vil bli gitt hjelp i et omfang på 42 årstimer.

Våre vurderinger

Som nevnt ovenfor inneholder de oversendte vedtakene informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare. I *Veilederen spesialpedagogisk hjelp* vises det til at det skal fremkomme direkte av vedtaket hvilken varighet hjelpen skal ha. På bakgrunn av våre observasjoner er det dermed vår vurdering at vedtakene inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare.

Konklusjon

Lillestrøm 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.³³

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. Timene er oppført som årstimer.

Våre vurderinger

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

Konklusjon

Lillestrøm kommune sine vedtak inneholder informasjon om hvilket 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.³⁴ 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.

³³ Jf. barnehageloven § 35.

³⁴ Jf. barnehageloven § 35.



Våre observasjoner

Lillestrøm kommune svarer «ja» i RefLex på at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres. I alle de oversendte vedtakene er det en overskrift for «Organisering». Alle vedtakene har en tilnærmet lik ordlyd der det står at den spesialpedagogiske hjelpen skal organiseres fleksibelt. Det er så videre variasjon i den påfølgende delen hvor det sies kort om at det skal eksempelvis organiseres i små grupper, i små arbeidsøkter og lignende. Det er ikke nevnt i vedtakene hvor mange timer av hjelpen som skal gis av pedagog og hvem som skal gi den resterende hjelpen.

Våre vurderinger

Det er av vår vurdering at kommunen ikke har foretatt en konkret individuell vurdering på hvordan timene skal organiseres. I *Veilederen spesialpedagogisk hjelp* står det:

Enkeltvedtaket må gi en begrunnelse som er basert på det enkelte barnet og dette barnets behov. Et standardisert vedtak tyder på at kommunen ikke har foretatt den utredningen som er lovpålagt før enkeltvedtak treffes etter § 35.

Dersom kommunen bruker et standardisert enkeltvedtak, er dette en saksbehandlingsfeil.

Etter vår vurdering står det tilnærmet det samme i de fleste av Lillestrøm kommunes vedtak om hvordan hjelpen skal organiseres. Dette tilsier at det er en standardformulering, selv om den påfølgende teksten informerer noe mer konkret om hvilke områder det skal gis hjelp innen.

I vedtaket skal det 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.³⁵ I de oversendte vedtakene gis det ikke en konkret og individuell beskrivelse av hvordan de tildelte timene skal benyttes. Vi kan ikke se om timene skal gis én til én eller i mindre grupper, og kommunen angir heller ikke et timeantall for hvor mange timer som skal gis individuelt og hvor mange timer som skal gis i gruppe. Vi har i kontrollspørsmål 2.1.10 vurdert at dette ikke er ivare tatt i de sakkyndige vurderingene, og dette kan være en medvirkende årsak til at det blir en følgefeil når kommunen skal fatte vedtak. Vi vil derfor bemerke at dersom kommunen mener at den sakkyndige vurderingen til PPT er mangelfull, har kommunen ansvar om å be om ny sakkyndig vurdering jf. plikten kommunen har til å få saken godt nok opplyst før det fattes vedtak.³⁶

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

Kommunen har ikke kommentert dette punktet i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten.

Konklusjon

Lillestrøm kommune sine vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder ikke informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres.

³⁵ Jf. merknadene fra Prop. 103 L (2015 – 2016) til barnehageloven § 35.

³⁶ Jf. forvaltningsloven § 17.



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.³⁷ 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

Kommunen svarer «ja» på dette spørsmålet RefLex. I samtlige vedtak vi har mottatt står det under «Kompetanse» at ansatte i barnehagen vil få veiledning av spesialpedagog og at hovedområdene for den spesialpedagogiske hjelpen vil bli utført av en pedagog. Vi ser av vedtakene at det ikke er fastslått hvor mange timer som skal utføres av pedagog og hvem som skal utføre de resterende timene, og hvor mye av vedtaket som er utenfor «hovedområdene».

Våre vurderinger

Det er vår vurdering at vedtakene ikke inneholder tydelig informasjon om hvilken kompetanse som kreves av den som skal gi hjelpen. I *Veilederen spesialpedagogisk hjelp* står det:

Det skal videre fremgå av enkeltvedtaket om spesialpedagogisk hjelp hvilken kompetanse som kreves av de som skal gi hjelp til barnet. Dette fremgår av § 19 e andre ledd bokstav e. Det fremkommer ikke av bestemmelsene at det stilles særskilte kompetansekrav for å kunne gi spesialpedagogisk hjelp. Vi mener bestemmelsene bør forstås slik at spesialpedagogisk hjelp i utgangspunktet bør gis av en person med formell pedagogisk kompetanse.

Bruk av assistent kan kun skje dersom det fremstår som forsvarlig. Det ligger i begrepet assistent at man må stå i relasjon til en som har kompetanse. Dersom det anses som nødvendig med innsats fra en assistent i tillegg til pedagogressurs for at barnet skal få ivaretatt retten sin, må dette fremkomme klart av enkeltvedtaket.

Vi kan ikke se at det frem kommer av vedtakene om det gis veiledning til pedagogen som utfører hjelpen i henhold til «hovedområdene», ei heller til de som måtte utføre den resterende hjelpen. Dette er etter vår vurdering ikke i henhold til sakkyndig vurdering hvor det fremgår at hjelpen skal utføres av spesialpedagog eller av pedagog med veiledning av spesialpedagog. Vi kan heller ikke se at kommunen har begrunnet hvorfor vedtaket fraviker fra sakkyndig vurdering.³⁸

Kommunen har ikke kommentert dette punktet i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten.

Konklusjon

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

³⁷ Jf. barnehageloven § 35 andre ledd bokstav e.

³⁸ Jf. forvaltningsloven § 25.



3.2.13 Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp tilbud om foreldrerådgivning?

Rettslig grunnlag

Kommunen må gi tilbud om foreldrerådgivning i vedtaket.³⁹

Våre observasjoner og vurderinger

Kommunen svarer «ja» i RefLex på at vedtakene inneholder tilbud om foreldrerådgivning. I den dokumentasjonen som vi har mottatt er det tydelige presisert at hjelpen skal inneholde foreldrerådgivning. Det er også tydelig spesifisert hvor mange timer som skal brukes til foreldrerådgivning, det er følgelig vår vurdering at vedtak fattet av Lillestrøm kommune inneholder informasjon om at den spesialpedagogiske hjelpen inneholder foreldrerådgivning.

Konklusjon

Lillestrøm 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.⁴⁰ Begrunnelsen må vise hvorfor vedtaket vil være tilstrekkelig til å oppfylle barnets behov.

Våre observasjoner og vurderinger

Lillestrøm kommune svarer «ja» i RefLex på at vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen blir begrunnet. I den dokumentasjonen vi har mottatt ser vi at kommunen fatter vedtak som fraviker fra den sakkyndige vurderingen når det kommer til hvilken kompetanse de som utøver den spesialpedagogiske hjelpen skal ha. I de sakkyndige vurderingene vi har mottatt er det spesifisert at hjelpen skal utføres av spesialpedagog eller av pedagog med veiledning av spesialpedagog, mens det i samtlige vedtak vi har mottatt er presisert at hovedområdene av den spesialpedagogiske hjelpen skal utføres av pedagog, og at de ansatte i barnehagen vil få veiledning av spesialpedagog.

Vi ser også ut ifra dokumentasjonen vi har mottatt at Lillestrøm kommune fraviker fra sakkyndig vurdering når det kommer til antall timer i vedtaket til *ett* av barna. Vi ser i vedtaket at det er innvilget 240 årstimer, mens det i den sakkyndige vurderingen som er fra 2019 står at PPT tilrår 142,5 årstimer. Om kommunen mener at sakkyndig vurdering ikke stemmer overens med barnets behov skal kommunen be om en ny sakkyndig vurdering fra PPT.⁴¹

Kommunen har ikke kommentert dette punktet i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten.

³⁹ Jf. barnehageloven § 3.

⁴⁰ Jf. barnehageloven § 35, første ledd.

⁴¹ Jf. forvaltningsloven § 17



Konklusjon

Lillestrøm kommune begrunner ikke vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen.

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.⁴² 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» på at de tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I de vedtakene om spesialpedagogisk hjelp som vi har mottatt, er det ingen overskrift som samler kommunens barnets beste vurdering. Barnets beste nevnes i samtlige vedtak under «*Begrunnelse og vurdering*». Her skriver kommunen at de har vurdert hensynet til barnets beste og kommunen viser til Barnekonvensjonen artikkel 3. Deretter viser kommunen i samtlige vedtak kort til barnets utfordringer og behov, før det til slutt i avsnittet konkluderer med at det etter en samlet barnets beste vurdering er til barnets beste at det mottar spesialpedagogisk hjelp.

Våre vurderinger

Vedtakene må vise at retten til spesialpedagogisk hjelp er hensyntatt og hvordan. Det vil si at vedtakene må inneholde en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring er sentralt. 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. For utdypende informasjon viser vi til våre vurderinger under kontrollspørsmål 2.2.12.

Det er vår vurdering at det ikke er foretatt en konkret og individuell vurdering av barnets beste i vedtakene.

Kommunen har ikke kommentert dette punktet i sin tilbakemelding på den foreløpige rapporten.

Konklusjon

Lillestrøm kommune tar ikke stilling til hva som er barnets beste når det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

⁴² Jf. barnekonvensjonen artikkel 3.



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.⁴³

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på dette kontrollspørsmålet. Vi ser i den oversendte dokumentasjonen at kommunen opplyser om klageadgang, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes.

Våre vurderinger

Vi vurderer at Lillestrøm kommune opplyser om klageadgangen, klagefristen, klageinstansen og hvor klagen skal sendes i sine vedtak.

Konklusjon

Lillestrøm kommune sine vedtak inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes.

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.⁴⁴

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på at dem opplyser i sine vedtak om retten til å se sakens dokumenter. Alle vedtak vi har mottatt inneholder denne informasjonen.

Våre vurderinger

Ut ifra de opplysninger og den dokumentasjonen vi har mottatt, vurderer vi at kommunens vedtak inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Konklusjon

Lillestrøm 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.⁴⁵ Kommunen kan ikke vente med å igangsette vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det er barnets behov som avgjør når hjelpen skal starte. Hvis

⁴³ Jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

⁴⁴ Jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

⁴⁵ Jf. barnehageloven § 35 og forvaltningsloven § 11a.



kommunen oppdager nye eller endrede behov i løpet av barnehageåret, kan ikke kommunen vente til et nytt barnehageår med å iverksette tilretteleggingen.⁴⁶

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på at kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig etter at PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering.

Vi har mottatt fem vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I to av vedtakene er sakkyndig vurdering datert fra henholdsvis 2019 og 2021. I disse to sakene foreligger det ikke dokumentasjon om når de første vedtakene ble iverksatt etter at sakkyndig forelås første gang. I et tredje vedtak foreligger vedtaket under en uke etter at sakkyndig var ferdigstilt. Videre ser vi at dette vedtaket iverksettes 01.08.2022, som er ca. en måned etter at vedtaket er fattet. I de to siste vedtakene som vi har mottatt er sakkyndig vurdering ferdigstilt henholdsvis 09.02.2022 og 10.03.2022. Av disse to er det første vedtaket fattet 30.06.2022 og sistnevnte vedtak er fattet 02.05.2022. Dette utgjør litt over 1,5 måned og 4,5 måned mellom sakkyndig er utarbeidet til vedtak er fattet.

Våre vurderinger

I det rettslige grunnlaget fremkommer det at kommunen skal fatte vedtak så snart de har all dokumentasjonen som er nødvendig.

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.⁴⁷ Det foreløpige svaret skal oppgi hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig anslå når foreldrene kan vente et svar. PPT skal gi melding til kommunen dersom deres saksbehandlingstid fører til at kommunen ikke kan behandle saken innen én måned.

Vi kan ikke se at kommunen har sendt foreløpig svar til foreldrene i de sakene der saksbehandlingstiden går utover én måned.

⁴⁶ Jf. barnehageloven § 31.

⁴⁷ Jf. forvaltningsloven § 11a tredje ledd.



På bakgrunn av vurderingene ovenfor er vår oppfatning at kommunen ikke fatter vedtak så snart som mulig.

Videre skal det gå tydelig frem av vedtaket hvor lenge hjelpen skal vare. I de innsendte vedtakene fremkommer det at vedtaket gjelder for et barnehageår. Det er vår oppfatning at de vedtakene som er fattet i slutten av juni og i løpet av juli blir iverksatt fra nytt barnehageår etter sommeren. I et av vedtakene som er fattet i mai måned ser vi at kommunen har fastsatt dato som samme dag som vedtak foreligger for når hjelpen skal iverksettes.

Det er vår vurdering at vedtakene inneholder opplysninger om når vedtaket skal iverksettes. På bakgrunn av det ovenfornevnte, og at det i de aller fleste vedtakene er en konkret oppstartsdato tett opp til når den nødvendige dokumentasjonen for vedtaket foreligger, vurderer vi at vedtakene har en oppstartsdato ut fra barnets behov.

I kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport sier kommunen at de i sin oversendelse fokuserte på å sende vedtak av nyere dato, og at en konsekvens av dette var at det i den vedlagte dokumentasjonen under tilsynet kunne se ut som det var et unødige opphold mellom sakkyndig vurdering og vedtak. I tilbakemeldingen har kommunen vedlagt to vedtak som er tilhørende to av de sakene vi har kommentert ovenfor. Kommunen skriver at i den saken hvor sakkyndig vurdering er fra 09.02.2022 er det vedlagt et vedtak med dato 11.03.2022. Kommunens dokumentasjon viser at det på bakgrunn av den sakkyndige vurderingen datert 09.02.2022 er fattet to vedtak. Det ene vedtaket er datert 11.03.2022 og gjaldt for perioden 11.03.2022-31.07.2022. Det andre vedtaket som er datert 30.06.2022, er gjeldende for barnehageåret 2022/2023 med oppstartdato 01.08.2022. Det er derfor ikke 4,5 måned mellom sakkyndig vurdering er utarbeidet til vedtak er fattet, slik vi skrev i den foreløpige rapporten.

Statsforvalteren finner av redegjørelsen og tilbakemeldingen fra kommunen på foreløpig rapport at kommunen viser at de fatter vedtak så snart som mulig. På bakgrunn av dette endrer Statsforvalteren sin konklusjon.

Konklusjon

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

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

4 Kommunens vedtak om individuell tilrettelegging

4.1 Rettslige krav

Kommunen må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud som oppfyller kravene i barnehageloven § 37, saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og barnekonvensjonen artikkel 3.



4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

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

Rettslig grunnlag

Kommunen har ansvar for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får egnet individuell tilrettelegging i barnehagen. Kommunen må informere barnehagene og foreldre og i tilstrekkelig grad følge med på funksjonsnivået til barn i barnehagene for å fange opp om det er barn som har rett til individuell tilrettelegging.⁴⁸

Våre observasjoner

I RefLex opplyser kommunen at de har rutiner som fanger opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging. Videre ser vi av oversendt redegjørelse og av svar i RefLex at kommunen har et tett samarbeid med barnehage, skole, barnevern og helsetjeneste for barn, unge og familie ved at alt er organisert under tjenesteområdet Oppvekst. Kommunen viser til at det på denne måten vil for eksempel helsestasjon være informert om muligheten til å søke om tilrettelegging etter § 37.

Kommunen skriver også i redegjørelsen at de fanger opp barn i forbindelse med opptak av barn til kommunens barnehager ved at det søkes om prioritet på venteliste. Om barnet allerede har startet i barnehagen når man oppdager utfordringene skal barnehagen ha kunnskap om at de kan ta kontakt med barnehagemyndigheten for en anonym drøfting av barnet.

Videre skriver kommunen at i noen tilfeller er det PPT som tar kontakt med barnehagemyndigheten med informasjon om at et barn som er til utredning kan ha behov for tilrettelegging. I disse tilfellene er det PPT som informerer foreldre om muligheten for å søke tilrettelegging.

Kommunen har vedlagt et skriv som er tilgjengelig for alle barnehagestyrere hvor det informeres om hva tilrettelegging etter barnehageloven § 37 omhandler og at man kan søke om dette. I dette skrevet står det spesifikt at det vedlagt søknaden om tilrettelegging skal ligge ved dokumentasjon på barnets nedsatte funksjonsevne.

På Lillestrøm kommune sine hjemmesider står det at kommunen skal sikre at barn som går i barnehage og har nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt tilbud, og at dette gjelder barn som er bosatt i kommunen og som har barnehageplass. Videre opplyses det om at det må foreligge en søknad om tilrettelegging etter § 37 og at det vedlagt søknaden skal følge dokumentasjon på nedsatt funksjonsevne.

Våre vurderinger

Det er vår vurdering at kommunen gir informasjon og veiledning ut til barnehagene om barnehageloven § 37. På bakgrunn i dette vurderer vi at Lillestrøm kommune sørger for å gi barnehagene kunnskap om § 37. Vi anser videre at samarbeidet mellom de ulike instansene i

⁴⁸ Jf. barnehageloven § 37, jf. barnekonvensjonen artikkel 2, 3 og 23.



kommunen, som for eksempel barnevern og helsetjenesten, er et tiltak for å fange opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging.

For å fange opp barn med nedsatt funksjonsevne er det i tillegg nødvendig at kommunen informerer foreldrene. Vi ser at det blir gitt informasjon på Lillestrøm kommune sine hjemmesider om barnehageloven § 37, samt hvordan foreldrene kan gå frem dersom de ønsker tilrettelegging for sitt barn.

Vi ser at kommunen skriver både i interne rutiner, i mal for søknadsskjema og på sine hjemmesider at det er et krav om at det skal foreligge dokumentasjon på nedsatt funksjonsevne. Vi vurderer at det er korrekt at en søknad skal være godt opplyst og at det skal dokumenteres at barnet har et behov, men at det ikke er et krav om at det skal være dokumentasjon på at barnet har nedsatt funksjonsevne. Begrepet nedsatt funksjonsevne er ikke definert i barnehageloven. I Utdanningsdirektoratet sin veileder til tilrettelegging etter § 37 står det:

Det følger av forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven at den som fremsetter et krav om individuell tilrettelegging på forespørsel må kunne dokumentere at vedkommende har nedsatt funksjonsevne og eventuelle behov. Men et krav til dokumentasjon skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å vurdere behovet for individuell tilrettelegging.

Dokumentasjonen skal ha relevans ved en vurdering av behov for individuell tilrettelegging (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) punkt s. 181).

Det er kommunen som skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Når kommunen skal ta stilling til om barnet har rett på tilrettelegging, ligger det i dette at det er kommunen som skal vurdere om barnets utfordringer tilsier at det har «nedsatt funksjonsevne». Det er ikke krav om å innhente dokumentasjon som tilsier at barnet har nedsatt funksjonsevne. For å vurdere om et barn har rett på tilrettelegging, må kommunen vurdere barnets funksjonsevne i den barnehagen der barnet har plass.

På bakgrunn av kommunens praksis om krav til at det skal foreligge dokumentasjon på nedsatt funksjonsevne, er det vår vurdering at kommunen ikke sørger for å fange opp alle barn som kan ha rett til et individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.

I kommunens tilbakemelding viser kommunen til at de har endret teksten i rutinene sine, i søknadsskjema og informert alle barnehager om at det ikke lenger er et absolutt krav om at det skal foreligge dokumentasjon på nedsatt funksjonsevne. Statsforvalteren mener at dette sannsynliggjør at kommunen fanger opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging. På bakgrunn av dette endrer Statsforvalteren sin konklusjon.

Konklusjon

Lillestrøm kommune sørger for å fange opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging



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

Rettslig grunnlag

Dersom kommunen får informasjon om at et barn kan ha nedsatt funksjonsevne, må kommunen følge opp med nærmere undersøkelser.⁴⁹

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på om de undersøker om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging. Kommunen har sendt inn utfylte søknadsskjemaer som tilhører de innsendte vedtakene. I søknadsskjemaet legger kommunen opp til at det skal gis informasjon fra både foreldre og barnehagen om barnets behov for tilrettelegging. Videre er det en rubrikk i søknadsskjemaet hvor barnets stemme er overskriften.

I redegjørelsen vi har mottatt informerer kommunen om at barnehagemyndigheten har et inntaksteam der alle nye søknader blir drøftet. Kommunen skriver at dette teamet er etablert for å kunne gi likebehandling. Dette teamet har møter hver tredje uke og består av seksjonsleder for barnehagemyndigheten, barnehagefaglig rådgiver og en juridisk rådgiver. Her drøftes søknadene og det tas stilling til om barnet for eksempel ikke kan delta i barnehagetilbudet på lik linje med andre barn, om hvilken tilrettelegging som eventuelt er nødvendig. Teamet vil også ta kontakt med eksterne instanser om det er samtykke til dette og man ser det som nødvendig for å opplyse saken.

Våre vurderinger

Det er vår oppfatning at kommunen gjennom den praksisen og rutinene som beskrives over, viser at kommunen undersøker om barn med nedsatt funksjonsevne kan ha rett til individuell tilrettelegging.

Konklusjon

Lillestrøm kommune undersøker om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging.

4.2.3 Gir kommunen foreldrene mulighet til å uttale seg?

Rettslig grunnlag

Foreldrene må involveres så tidlig som mulig. I tilfeller der foreldrene ikke har vært involvert, må kommunen sende forhåndsvarsel før den fatter vedtak.⁵⁰

Våre observasjoner

Vi kan ikke se av den mottatte dokumentasjonen at det foreligger spesifikke rutiner for å fange opp stemmen til foreldrene. I redegjørelsen fra kommunen står det at styrer i samråd med foreldrene henviser barnet til barnehagemyndigheten. I kommunens henvisningsskjema er det

⁴⁹ Jf. barnehageloven § 37, jf. barnekonvensjonen artikkel 2, 3 og 23.

⁵⁰ Jf. barnehageloven § 37 jf. forvaltningsloven §§ 16 og 17.



en egen rubrikk som heter «Foreldrenes uttalelse i forbindelse med søknaden» hvor det står at denne delen ikke er obligatorisk å fylle ut.

I RefLex svarer kommunen «ja» på dette kontrollspørsmålet og viser til kommunens redegjørelse. Kommunen skriver at alle henvendelser er underskrevet av foreldrene, men at det er veldig få foreldre som benytter seg av muligheten til å uttale seg i søknaden. Lillestrøm kommune legger til grunn for at foreldrene er enige når de har underskrevet søknaden.

Våre vurderinger

Vi ser at kommunen har søknader hvor det er integrert et felt der foreldrene kan fylle ut om det er noe de ønsker å tilegne søknaden. Det er også tydelig at foreldrene har underskrevet samtlige henvisninger sendt inn. Det er derfor vår vurdering at Lillestrøm kommune involverer foreldrene.

Konklusjon

Lillestrøm kommune gir foreldrene muligheten til å uttale seg.

4.2.4 Opplyser kommunen saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje som andre barn?

Rettslig grunnlag

Kommunen må innhente tilstrekkelig dokumentasjon for å vurdere barnets funksjonsevne i den enkelte sak, det vil si blant annet informasjon om barnets behov, hva som er forsøkt av tilpasninger og barnehagens samlede kompetanse, bemanning og fysiske utforming. Ved behov må kommunen også innhente informasjon fra andre, for eksempel PPT, helsetjenesten eller eventuelt barnevernet, dersom de har vært involvert.⁵¹

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på spørsmålet om kommunen opplyser saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje som andre barn

Lillestrøm kommune skriver i sin redegjørelse til oss at de får opplysninger om barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagesøknaden og ved samtaler med barnehagen og foreldrene.

I vedtakene om tilrettelegging som vi har mottatt, er det et eget avsnitt om *Vurdering* der barnehagemyndigheten beskriver barnets funksjonsnedsettelse og hvilken dokumentasjon som ligger til grunn for vurderingen barnehagemyndigheten gjør. For eksempel er det lagt ved sakkyndig vurdering og referat fra møter med spesialisthelsetjenesten. Oversendt dokumentasjon viser at barnehagemyndigheten også har samtaler med barnehagen.

I oversendt dokumentasjon er det beskrevet hvilken tilrettelegging barnet har behov for. Videre vurderer barnehagemyndigheten hva barnehagen selv kan gjøre innenfor det ordinære tilbudet og hva som skal til for at barnet skal få et likeverdig tilbud.

⁵¹ Jf. barnehageloven § 37 jf. forvaltningsloven § 17.



Våre vurderinger

I vedtakene gis det en dokumentert og god beskrivelse av barnets behov. Vi vurderer at barnehagemyndigheten opplyser saken godt ved å innhente aktuell dokumentasjon fra spesialisthelsetjeneste eller andre og gjennom samtaler med barnehagen og foreldre. Det opplyses tydelig om hvilken tilrettelegging barnet har behov for og hva som skal til for at barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

Konklusjon

Lillestrøm kommune opplyser saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje som andre barn.

4.2.5 Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging?

Rettslig grunnlag

Vedtaket skal fattes uavhengig av om vurderingen ender med innvilgelse eller avslag.⁵²

Våre observasjoner

Oversendt dokumentasjon viser at Lillestrøm kommune fatter vedtak om individuell tilrettelegging. Kommunen fatter vedtak i alle saker, både når de gir tilrettelegging og ved avslag.

Våre vurderinger

Statsforvalteren vurderer at Lillestrøm kommune fatter vedtak om tilrettelegging. Vedtakene er skriftlige og etter vår vurdering er de i tråd med kravene i forvaltningsloven §§ 2 og 23.

Konklusjon

Lillestrøm kommune fatter vedtak om individuell tilrettelegging.

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

Rettslig grunnlag

I vedtaket skal kommunen ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne, og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.⁵³ Dette innebærer en konkret og individuell vurdering av barnehagetilbudet, barnets funksjonsevne og tilpasningsbehov, og hvordan barnehagetilbudet kan tilrettelegges for å avhjelpe barnets behov.

Våre observasjoner

I alle vedtakene vi har mottatt, skriver kommunen under «Vurdering» at dokumentasjonen bekrefter at barnet har nedsatt funksjonsevne, og vil ha behov for tilrettelegging. Videre skriver kommunen at de i den konkrete saken vurderer at utfordringene skissert i søknaden ikke kan

⁵² Jf. barnehageloven § 37 jf. forvaltningsloven §§ 2 og 23.

⁵³ Jf. barnehageloven § 37, forvaltningsloven §§ 24 og 25 og barnekonvensjonen artikkel 3.



ivaretas innen det ordinære barnehagetilbudet. Kommunen følger så opp med å beskrive noe av hva det ordinære barnehagetilbudet består av når det gjelder bemanning.

Våre vurderinger

Et viktig krav til enkeltvedtaket er at det skal være individualisert. Barnet har etter barnehageloven § 37 en individuell rett til tilrettelegging dersom vilkårene er oppfylt. Det er enkeltvedtaket som setter rammen for hva slags tilrettelegging barnet har krav på for å kunne nyttiggjøre seg av det ordinære barnehagetilbudet. Enkeltvedtaket må derfor gi en begrunnelse som er basert på det enkelte barnet og dette barnets behov.

Kommunens formulering om at utfordringene som er skissert i søknaden gjør at barnet ikke kan ivaretas innen det ordinære barnehagetilbudet ser ut til å gå igjen i samtlige vedtak. Videre ser vi i samtlige vedtak vi har mottatt at de er begrunnet med at bemanningen i barnehagen gjør at det ikke vil være mulig å ivareta barnets behov for tilrettelegging.

På Utdanningsdirektoratets hjemmeside står det følgende:

Om barnet har nedsatt funksjonsevne må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, og barnets funksjonsnivå må ses opp mot den enkelte situasjon barnet befinner seg i. Både barnehagen og kommunen har et ansvar for å vurdere om barnet på grunn av funksjonsnedsettelsen har et reelt behov for tilrettelegging i barnehagen.

Det er på bakgrunn av det ovenfornevnte vår vurdering at Lillestrøm kommune har tatt stilling til og vurdert barnehagetilbudet i den barnehagen det enkelte barnet går og hvordan barnehagetilbudet kan tilrettelegges for å avhjelpe det enkelte barnets behov.

Lillestrøm kommune skriver i sine vedtak at de har gjort en vurdering av om barnet har en nedsatt funksjonsevne. Vi ser ut ifra dokumentasjonen vi har fått tilsendt at kommunen foretar sin vurdering på bakgrunn av den dokumentasjonen som følger søknaden om tilrettelegging og/eller i samråd med eksterne spesialister.

Konklusjon

Lillestrøm kommune tar stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne i sine vedtak om tilrettelegging.

Lillestrøm kommune tar stilling til om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

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

Rettslig grunnlag

Det skal fremgå av vedtaket hvilken tilrettelegging som gis for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet på lik linje som andre barn. Det må også fremgå av vedtaket varigheten og omfanget av tiltaket.⁵⁴

⁵⁴ Jf. barnehageloven § 37, forvaltningsloven § 24 og § 25 og barnekonvensjonen artikkel 3.



Våre observasjoner

I de oversendte vedtakene fremkommer det tydelig hvilke timeantall barnet har krav på, og at det er assistent/fagarbeider som skal gjennomføre timene. Vedtakene inneholder også hvilke områder som den individuelle tilretteleggingen skal dekke.

De oversendte vedtakene er alle fattet i løpet av sen våren 2022 og sommeren 2022. Alle vedtakene varer ut juli 2023.

Våre vurderinger

Forvaltningsloven stiller krav til innhold og begrunnelse for enkeltvedtak, slik at mottaker skal forstå omfanget og innholdet i vedtaket.⁵⁵ Det er vår vurdering at kommunens vedtak inneholder informasjon om hva hjelpen skal inneholde. Tilrettelegging kan favne mange områder og et enkeltvedtak skal beskrive hvilke tiltak som skal ivareta barnets behov. Etter vår vurdering beskriver de oversendte vedtakene både hvilke tiltak og hvordan tilrettelegging er egnet.

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

I vedtak om avslag skal kommunen gi en begrunnelse som viser hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.⁵⁶

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» på dette spørsmålet i RefLex og viser til oversendt dokumentasjon.

Vi har mottatt to vedtak om avslag fra Lillestrøm kommune. I begge vedtakene viser kommunen til at barnet ikke har nedsatt funksjonsevne og at barnets utfordringer som er skissert ivaretas igjennom eget vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31. Avslagene inneholder også en god oversikt over tiltak som barnehagen bør fokusere på innen den allmenpedagogiske tilretteleggingen.

Våre vurderinger

Kommunen har ut ifra våre observasjoner gjort en grundig og konkret vurdering av det enkelte barns behov. Det er vår vurdering at kommunen har foretatt en individuell vurdering opp mot barnets behov og tiltak innen det allmenpedagogiske tilbudet.

Konklusjon

Lillestrøm kommune sine vedtak om avslag inneholder en begrunnelse for hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.

⁵⁵ Jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

⁵⁶ Jf. barnehageloven § 37 jf. forvaltningsloven § 24.



4.2.9 I vedtak der kommunen kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde i en bestemt barnehage, legger kommunen særlig vekt på

- a) Tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer?
- b) De nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen?
- c) Virksomhetens ressurser?

Rettslig grunnlag

Kommunen har plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne og kan bare gjøre unntak fra denne plikten dersom tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen.⁵⁷

Dette punktet kan ikke Statsforvalteren ta stilling til i og med at kommunen ikke har fattet vedtak som er begrunnet i uforholdsmessig byrde.

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

Rettslig grunnlag

Dersom kommunen kommer frem til at det er en uforholdsmessig byrde å tilrettelegge i barnets barnehage, må kommunen tilby plass i en annen barnehage hvor barnehagetilbudet kan tilrettelegges.

Dette punktet kan ikke Statsforvalteren ta stilling til i og med at kommunen ikke har fattet vedtak som er begrunnet i uforholdsmessig byrde.

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

Rettslig grunnlag

Private barnehager kan ikke pålegges å tilrettelegge barnehagetilbudet. Hvis det ikke lar seg gjøre å inngå en avtale med en privat barnehage, må kommunen tilrettelegge barnehagetilbudet for barnet i en annen barnehage.

Dette punktet kan ikke Statsforvalteren ta stilling til i og med at kommunen ikke har fattet vedtak om tilrettelegging i en annen barnehage på bakgrunn av at en privat barnehage ikke samtykker i individuell tilrettelegging.

⁵⁷ Jf. barnehageloven § 37, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.



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

Rettslig grunnlag

Kommunen må vurdere hva som er barnets beste når det fattes vedtak.⁵⁸ 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 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 RefLex svarer kommunen «ja» til at de foretar en barnets beste vurdering. Kommunen har oversendt fem vedtak om tilrettelegging etter § 37, og to vedtak med avslag om tilrettelegging. Vi observerer at det er nevnt barnets beste og barnekonvensjonen både i de vedtakene der tilrettelegging er innvilget og i vedtaket om avslag.

I et vedtak om tilrettelegging i barnehage skriver kommunen følgende om vurdering av barnets beste:

Overlege forteller at NN har diagnosene lettere psykisk utviklingshemming og uspesifisert følelsesmessigforstyrrelse i barndommen. NN er henvist til barnehabiliteringen ved AHUS for videre utredning av vanskene sine. Overlege sier at NN har betydelige vansker. Barnets utfordringer er vurdert opp mot barnehagens samlede kompetanse og bemanning. Barnets beste er tillagt betydelig vekt i vurderingen. Det er til NN sitt beste at barnehage tilbudet blir tilrettelagt

I et eksempel fra ett av de to avslagene som er sendt inn skriver kommunen i sin vurdering av barnets beste følgende:

Kommunen har vurdert hensynet til barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3, samt barnehageloven § 3, barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste. I vår vurdering er lagt avgjørende vekt på at NN sitt behov blir dekket gjennom vedtak om spesialpedagogisk hjelp og barnehagens tilretteleggingsplikt og at NN ikke har en funksjonsnedsettelse etter barnehageloven § 37.

Våre vurderinger

Det skal foretas en vurdering av barnets beste i vedtak både om innvilgelser og avslag om individuell tilrettelegging. Statsforvalteren registrerer at kommunens vedtak om vurdering om barnets beste inneholder henvisninger til barnekonvensjonen. Vi vurderer imidlertid at teksten inneholder lite om barnets situasjon og områder, og at den er tilnærmet lik i alle vedtakene, både der det er innvilget tilrettelegging og der det er avslått.

Det er vår oppfatning at kommunen har omtalt barnets behov for utvikling/læring i vedtakene. Vi savner i tillegg en konkret og individuell helhetlig vurdering av hvordan barnets behov blir vurdert mot barnets beste i vedtakene. Det avgjørende for vurderingen av barnets beste, er

⁵⁸ Jf. barnehageloven § 37, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.



situasjonen til dette barnet. Vi vil videre bemerke at begrunnelsesplikten er viktigere i vedtak der tilrettelegging blir avslått.

Med bakgrunn i det ovennevnte var det dermed vår vurdering i den foreløpige tilsynsrapporten at det ikke var sannsynliggjort at kommunens vedtak inneholder en barnets beste vurdering.

I Lillestrøm kommunes tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport viser kommunen til at de har en mal for hvordan de skal skrive vedtak for å sikre at alle momenter ivaretas i vedtaket. Det skal inneholde hva barnets tilrettelegging skal omfatte, den spesifikke barnehagens forutsetninger, det aktuelle barnets vansker, informasjon om dokumentasjon, sammenheng med spesialpedagogisk hjelp, PPT eller andre instansers vurdering av barnets behov og hva som er observert spesielt ved dette barnet. Videre redegjør Lillestrøm kommune for at de gjør konkrete vurderinger, og foreldrene og barnet blir hørt i saken.

Videre viser kommunen i sin tilbakemelding til de vedtakene som ble sendt under tilsynet. Kommunen skriver at barnets behov for utvikling og læring er vurdert sammen med barnets behov for tilrettelegging for å gi et tilpasset barnehagetilbud. Videre påpeker kommunen at de mener barnets beste blir sett i en helhetlig sammenheng, og at barnets beste kommer til syne i vedtakene ved at det er angitt konkrete tilretteleggingstiltak tilpasset det enkelte barnet og dets utfordringer i det miljøet barnet er i.

Statsforvalteren vurderer at kommunen viser til flere viktige punkter som skal være med i en barnets beste vurdering. Vi vil likevel bemerke at det også er viktig å vise og vekte hvordan hensynet til barnet blir ivaretatt. Ettersom vi ikke har mottatt dokumentasjon på nye vedtak med ny barnets beste vurdering, opprettholder vi konklusjonen.

Konklusjon

Lillestrøm kommune tar ikke stilling til hva som er barnets beste i sine vedtak om individuell tilrettelegging.

4.2.13 Inneholder enkeltvedtaket 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.⁵⁹

Våre observasjoner og vurderinger

I kommunens vedtak går det frem at det er klageadgang, hvilken frist man har for å klage, hvem som er klageinstans og hvor klagen skal sendes.

Konklusjon

Lillestrøm kommune gir informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen i sine vedtak.

⁵⁹ Jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.



4.2.14 Inneholder enkeltvedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?

Rettslig grunnlag

I vedtakene må kommunen informere om retten til å se sakens dokumenter.⁶⁰

Våre observasjoner

I samtlige vedtak mottatt av Lillestrøm kommune står det nevnt at mottaker av vedtaket har, med noen unntak, rett til å se dokumentene i saken.

Våre vurderinger

På bakgrunn av det ovenfornevnte er det vår vurdering at kommunens vedtak informerer om retten til å se sakens dokumenter.

Konklusjon

Lillestrøm kommunes vedtak inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

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

Rettslig grunnlag

Kommunen skal fatte vedtak så snart som mulig, det vil si at den må fatte vedtak så snart den har all dokumentasjonen den trenger.⁶¹ Kommunen kan ikke vente med å igangsette vedtak om tilrettelegging. Det er barnets behov som avgjør når tilretteleggingen skal starte. Hvis kommunen oppdager nye eller endrede behov i løpet av barnehageåret, kan den ikke vente til et nytt barnehageår med å iverksette tilretteleggingen.

Våre observasjoner

Den oversendte dokumentasjonen viser at det varierer hvor lang tid kommunen bruker på å behandle søknadene. I tre av sakene vi har mottatt ligger saksbehandlingene på ca. en uke. I ett vedtak skrives det vedtak etter to uker, mens det siste vedtaket er fattet tre uker etter mottatt søknad. Vi ser at i begge avslagene er det fattet vedtak etter henholdsvis ti og tretten dager.

Våre vurderinger

Vi ser at vedtakene fattes innenfor det som kan sies å være rimelig saksbehandlingstid. Statsforvalteren vurderer at saksbehandlingstiden fra kommunen mottar søknaden til vedtaket er fattet oppfyller forvaltningslovens krav om å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.⁶²

Konklusjon

Lillestrøm kommune fatter vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig.

⁶⁰ Jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

⁶¹ Jf. barnehageloven § 37, jf. forvaltningsloven § 11 a.

⁶² Jf. forvaltningsloven § 11a.



4.2.16 Iverksetter kommunen vedtaket om individuell tilrettelegging fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer?

Rettslig grunnlag

Kommunen skal iverksette vedtaket så snart som mulig, det vil si at kommunen må iverksette vedtaket fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer.⁶³ Kommunen kan ikke vente med å igangsette vedtak om tilrettelegging. Det er barnets behov som avgjør når tilretteleggingen skal starte. Hvis kommunen oppdager nye eller endrede behov i løpet av barnehageåret, kan den ikke vente til et nytt barnehageår med å iverksette tilretteleggingen.

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på dette spørsmålet og skriver som kommentar at vedtaket igangsettes fra datoen vedtaket fastsetter. I de vedtakene vi har mottatt skriver kommunen hvilken dato de har mottatt søknadene, dato for vedtaket og hvilken måned vedtaket gjelder i fra.

I dokumentet, *Tilrettelegging av barnehage tilbudet etter barnehageloven § 37*, står det at vedtakets lengde som et utgangspunkt skal settes til ett barnehageår, men at det må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Våre vurderinger

I vår vurdering legger vi til grunn at vedtakene ikke inneholder en dato for når vedtaket skal settes i gang. I vedtakene vi har mottatt er det angitt hvilken dato vedtaket er fattet og hvilken måned vedtaket gjelder fra. De fleste vedtakene gjelder fra måneden etter at vedtaket er fattet. I noen tilfeller der for eksempel vedtaket blir fattet i juni, gjelder vedtaket fra august.

Vi vurderer at det vil utgjøre en stor forskjell for barnet om kommunen setter i gang vedtaket tidlig eller sent i måneden. Det står ingen forklaring i vedtakene på hvorfor de ikke er datofestet. Vi har ikke dokumentasjon på at kommunen ikke setter i gang vedtakene.

På bakgrunn av ovennevnte og at kommunen ikke oppgir fra hvilken dato vedtaket skal gjelde, er det følgelig vår vurdering at kommunen ikke synliggjør for barnets foreldre hvilken dato vedtaket gjelder fra.

Lillestrøm kommune skriver i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at de har hatt en praksis i alle sine vedtak at de skriver fra måned til måned, men at de endret praksis til å inkludere dato etter at de mottok den foreløpige tilsynsrapporten fra Statsforvalteren. Lillestrøm kommune har i sin tilbakemelding vedlagt et vedtak av nyere dato hvor vi ser at det er spesifisert hvilke datoer vedtaket gjelder fra og til. Kommunen har også redegjort for hvorfor flere vedtak som er fattet i juni har oppstart i august. Disse er forklart ved sommerferie, prolongeringer og ved at det har blitt spesifisert i søknad om oppstart i august. På bakgrunn av disse opplysningene endrer Statsforvalteren sin konklusjon.

Konklusjon

Lillestrøm kommune iverksetter vedtaket fra vedtaksdato eller den datoen vedtaket bestemmer.

⁶³ Jf. barnehageloven § 37.



5 Statsforvalterens reaksjoner

5.1 Pålegg om retting

I kapitelene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:⁶⁴

1. *Lillestrøm 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.*

Pålegget innebærer at Lillestrøm kommune må (korreksjonspunkter):

- a) Sørge for at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig.
 - b) Sørge for at PPT gjør rede for og tar stilling til hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.
 - c) Sørge for at PPT gjør rede for og tar stilling til hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig
 - d) Sørge for at PPT vurderer hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurderinger.
2. *Lillestrøm 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.*

Pålegget innebærer at Lillestrøm kommune må:

- a) Sørge for at barnet henvises til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering.
 - b) Sørge for å innhente samtykke fra foreldrene før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.
 - c) Sørge for at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres.
 - d) Sørge for at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvilken kompetanse de so gir hjelpen skal ha.
 - e) Sørge for at vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen begrunnes.
 - f) Sørge for at det tas stilling til hva som er barnets beste når det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.
3. *Lillestrøm kommune må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 37.*

Pålegget innebærer at Lillestrøm kommune må:

⁶⁴ Jf. barnehageloven § 54 og kommuneloven § 30-4:



- a) Sørge for at det tas stilling til hva som er barnets beste når det fattes vedtak om individuell tilrettelegging.

5.2 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 01.06.2023.

Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

6 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak⁶⁵. 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.⁶⁶ Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet.⁶⁷

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.⁶⁸

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 26.01.2023

Martin Svartnes
Tilsynsleder/Rådgiver

Åse-Berit Hoffart
Seniorrådgiver

⁶⁵ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b

⁶⁶ Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29

⁶⁷ Jf. forvaltningsloven § 42

⁶⁸ Jf. forvaltningsloven § 18