



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunens ansvar for spesialpedagogisk hjelp og internkontroll

Nesodden kommune





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Nesodden kommune. Temaet for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at kravene knyttet til spesialpedagogisk hjelp er oppfylt.¹

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

I tilsynet vurderer vi at Nesodden kommune er på god vei når det gjelder å oppfylle kravene barnehageloven stiller til sakkyndig vurdering, vedtak om spesialpedagogisk hjelp og gjennomføring av den spesialpedagogiske hjelpen.

Vi kan derimot ikke se hvordan kommunen sikrer, gjennom internkontrollen, at de sakkyndige vurderingene blir utarbeidet, vedtakene om spesialpedagogisk hjelp blir fattet og at den spesialpedagogiske hjelpen blir gjennomført i tråd med regelverket. Videre er det vår vurdering at kommunen ikke gjennomfører risikovurderinger for å avdekke og følge opp avvik og risikoen for avvik når det gjelder den spesialpedagogiske hjelpen.

I tilsynet finner vi at kommunen har rutiner som blant annet omhandler henvisning til Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), vedtak om og gjennomføring av den spesialpedagogiske hjelpen, men vi kan ikke se at rutinene er kjent og innarbeidet i alle barnehagene. Flere av oppgavene knyttet til den spesialpedagogiske hjelpen er delegert til barnehagene, men vi kan ikke se kommunen, gjennom internkontrollen, følger opp at oppgavene blir løst i tråd med regelverket.

Nesodden kommune mottok foreløpig tilsynsrapport den 08.12.2023 og har uttalt seg innen fristen. Vi har ikke gjort noen endringer i rapporten etter uttalelsen.

Vi har i denne rapporten konkludert med regelverksbrudd. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Det er gitt pålegg om retting av 3 regelverksbrudd og 9 korreksjonspunkter. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt 6.

Kommunen har rettefrist til **01.06.2024**

¹ Jf. Barnehageloven §§ 31-35 og kommuneloven § 25-1.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Nesodden kommune	4
1.2 Tema for tilsynet.....	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
2 Spesialpedagogisk hjelp og internkontroll.....	7
2.1 Rettslige krav til spesialpedagogisk hjelp	7
2.2 Rettslig krav til internkontroll.....	7
2.3 Kommunens organisering og internkontroll	7
3 Utarbeide sakkyndige vurderinger.....	8
3.1 Rettslige krav.....	8
3.1.1 Sikrer kommunen at de henviser barnet til PPT uten ugrunnet opphold, i de tilfellene barnehageloven krever det?	8
3.1.2 Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold?	10
3.1.3 Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket?	11
4 Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp	13
4.1 Rettslig krav.....	13
4.1.1 Sikrer kommunen at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?	13
4.1.2 Sikrer kommunen at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering?	15
4.1.3 Sikrer kommunen at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket?	17
5 Gjennomføre og følge opp den spesialpedagogiske hjelpen	18
5.1 Rettslig krav.....	18
5.1.1 Sikrer kommunen at de setter i gang den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato, eller fra den datoen vedtaket fastsetter?	18
5.1.2 Sikrer kommunen at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket?	19
5.1.3 Sikrer kommunen at den som gir hjelpen, sender en årlig rapport med et innhold i samsvar med regelverket til foreldrene og kommunen?	21
6 Pålegg om retting	23
7 Oppfølging av påleggene.....	24
8 Kommunen har rett til å klage.....	24



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med Nesodden kommune.² I tilsynet kontrollerer vi om kommunen oppfyller plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven og at kommunen oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Dersom kommunen 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.³

1.1 Kort om Nesodden kommune

Nesodden kommune har 26 barnehager. Det er 17 private og 9 kommunale barnehager i kommunen. Ifølge tall fra BASIL per. 15.12.2022 har Nesodden kommune 1092 barn som går i barnehage, og av disse er det 32 barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 35.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at retten til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt.

Undertema i tilsynet er:

- om kommunen sikrer at det utarbeides sakkyndige vurderinger i tråd med regelverket
- om kommunen sikrer at det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp i tråd med regelverket
- om kommunen sikrer at den spesialpedagogiske hjelpen gjennomføres i tråd med regelverket

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

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket og slik bidra til økt rettssikkerhet for barna.

Tilsynet er en del av felles nasjonalt tilsyn 2022 – 2025.

² Jf. Barnehageloven § 54 og kommuneloven kapittel 30.

³ Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.



1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Nesodden kommune i brev av 29.08.2023. Vi benytter tilsynsmateriell utarbeidet av Utdanningsdirektoratet. I tillegg har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfylt av barnehagemyndighet. Vi har også benyttet opplysninger som er rapportert i BASIL per 15.12.2022.

Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

- Kommunens organisasjonskart sist endret 20.04.2023.
- Kommunens delegasjonsreglement.
- Stillingsbeskrivelser for styrer i de kommunale barnehagene.
- Stillingsbeskrivelse for assisterende styrer i de kommunale barnehagene.
- Stillingsbeskrivelse for pedagogisk leder i de kommunale barnehagene.
- Stillingsbeskrivelse barnehagelærer i de kommunale barnehagene.
- Stillingsbeskrivelse støttepedagog/spesialpedagog i Nesodden kommunale barnehager.
- Årshjul for myndighetsoppgaver.
- Rutine for utarbeidelse av IUP og årlig evaluering av den spesialpedagogiske hjelpen, sist oppdatert mai 2023.
- Risk-analyse 2022.
- Løpende risikovurderinger.
- Rutine vedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp.
- Retningslinjer for ressursteam, spesialpedagogisk hjelp, barnehagemiljø og tilretteleggingstiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i Nesodden kommunes barnehager, versjon 01.08.2023.
- «Samtykke til enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp ihht barnehageloven §§ 31 og 35».
- «Anmodning om dokumentasjon knyttet til spesialpedagogisk hjelp Vestsiden barnehage», brev datert 05.06.2023.
- «Svar på anmodning om dokumentasjon knyttet til spesialpedagogisk hjelp i Kongleveien barnehage», datert 13.06.2023.
- Registreringsskjema spesialpedagogisk hjelp fra Kongleveien barnehage.
- «Svar på anmodning om dokumentasjon knyttet til spesialpedagogisk hjelp Vestsiden barnehage», datert 12.06.2023.
- Registreringsskjema spesialpedagogisk hjelp fra Vestsiden barnehage.
- «Svar på anmodning om dokumentasjon knyttet til spesialpedagogisk hjelp Solsikken Steinerbarnehage», datert 15.06.2023.
- Mal «Plan for spesialpedagogisk hjelp 2023/24».
- «Tilbakemelding på innsendt dokumentasjon Vestsiden barnehage» datert 28.06.2023.
- «Spesialpedagogisk hjelp og IUP» e-post datert 23.08.2023 sendt til de kommunale barnehagene.
- «Registreringsskjema spesialpedagogisk hjelp» e-post datert 23.08.2023 til de kommunale barnehagene.
- Referat fra møte med de private barnehagene, datert 06.09.2022.
- Oversikt over møter med støtteressursene barnehageåret 2022/2023.



- Power Point-presentasjon fra felles møte med støtteressursene 13.09.2022.
- Frist innlevering IUP, e-post sendt til de private barnehagene 25.10.2022.
- Retningslinjer for ressursteam, spesialpedagogisk hjelp, barnehagemiljø og tilretteleggingstiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i Nesodden kommunes barnehager, versjon 04.07.2022.
- «Evaluerings spesialpedagogisk hjelp» e-post datert 25.05.2023 til de private barnehagene.
- Referat fra møte med styre i private barnehager datert 02.02.2023.
- Fem enkeltvedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp med tilhørende saksdokumenter.
- Fem enkeltvedtak med avslag om spesialpedagogisk hjelp med tilhørende saksdokumenter.
- En klage på vedtak om spesialpedagogisk hjelp med tilhørende saksdokumenter.
- Mal «Henvisningsskjema pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) for barnehager og grunnskoler i Nesodden kommune.
- Mal «Samtykke til henvisning, sakkyndig vurdering og samarbeid med andre instanser».
- «Anmodning om dokumentasjon knyttet til spesialpedagogisk hjelp Fager Skog FUS barnehage» datert 28.06.2023.
- «Dokumentasjon knyttet til spesialpedagogisk hjelp i barnehageåret 22/23» fra FUS Fager Skog barnehage datert 28.06.2023.
- Evaluering av IUP, datert 09.06.2023.
- Arbeidsplan spesialpedagogisk hjelp fra Ellingstad barnehage.
- Utdannings støttepedagoger i Heia barnehage per juni 2023.
- Ukeplaner.
- Rutine «Oppfølging av barn 0-5 år hvor det er usikkerhet om barnets utvikling eller mistanke om senutvikling».
- Rutine «Oppfølging av barn 0-5 år med diagnose eller åpenbare utviklingsavvik».
- «Prematur barn i barnehage».
- «Årshjul for overgang barnehage skole» Nesodden kommune.

Den 08.09.2023 mottok vi:

- Internkontrollstrategi Nesodden kommune.

Den 25.10.2023 ba vi om ytterligere dokumentasjon og mottok 03.11.2023 følgende:

- To individuelle planer.
- En evaluering av individuell utviklingsplan.
- En sakkyndig vurdering.
- Et vedtak om spesialpedagogisk hjelp.
- Oversikt over utdanning til støtteressursene 2023-2024.
- Oversikt over gjennomførte timer for tre barn.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen, informasjon via lenker til kommunens hjemmeside, kommunens egen vurdering i RefLex og ved gjennomførte intervjuer.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til Nesodden kommune den 08.12.2023. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.



Kommunen har uttalt seg om innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har tatt kommunens tilbakemelding til orientering, men samtlige regelverksbrudd og korreksjonspunkter opprettholdes fra foreløpig rapport. Kommunen skriver at de allerede har startet arbeidet for å rette punktene, og takker for god dialog og lærerikt samarbeid i tilsynsprosessen.

2 Spesialpedagogisk hjelp og internkontroll

2.1 Rettslige krav til spesialpedagogisk hjelp

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det.⁴ Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen.

2.2 Rettslig krav til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges.⁵ Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, særpreg, aktiviteter og risikoforhold.⁶ Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt, men kan delegere oppgaver knyttet til internkontrollen. Kommunedirektøren er likevel ansvarlig og må følge opp at oppgavene blir ivaretatt.

Kravene til innholdet i internkontrollen som går frem av § 25-1 tredje ledd bokstavene a-e, må ses i sammenheng med første og andre ledd.

Kommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering, og gi oversikt over hvordan de har fordelt oppgaver og myndighet.

Kommunen skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dette må de avgjøre ut fra risikobildet og formålet med internkontrollen.

I tilsynet undersøker vi om kommunens internkontroll er tilpasset for å kunne forebygge og hindre regelverksbrudd,⁷ og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med den spesialpedagogiske hjelpen. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

2.3 Kommunens organisering og internkontroll

I kommunens internkontrollstrategi står det at kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen etter kommuneloven § 25-1. Videre går det frem at ansvaret og gjennomføringen av internkontrollen er delegert i linje fra kommunedirektøren til

⁴ Jf. Barnehageloven § 31.

⁵ Jf. Kommuneloven § 25-1 første ledd.

⁶ Jf. Kommuneloven § 25-1 andre ledd.

⁷ Jf. Kommuneloven § 25-1.



virksomhetsleder og videre til avdelingsleder. Vi kan ikke se at dette er nedfelt i kommunens delegasjonsreglement.

I kommunens delegasjonsreglement er myndighetsoppgavene delegert fra kommunedirektøren til kommunalsjef for digitalisering, utvikling og administrasjon, som igjen har delegert til teamleder rådgivning og forvaltning.

Det er Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) i Nesodden kommune, som har ansvaret for å utarbeide sakkyndige vurderinger.⁸

3 Utarbeide sakkyndige vurderinger

3.1 Rettslige krav

Kommunen skal sikre at PPT utarbeider sakkyndig vurdering før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 31 og 34 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, jf. forvaltningsloven § 11 a, jf. kommuneloven § 25-1.

3.1.1 Sikrer kommunen at de henviser barnet til PPT uten ugrunnet opphold, i de tilfellene barnehageloven krever det?

Rettslig grunnlag

Kommunen må henvise barnet til PPT uten ugrunnet opphold når det er klart at barnet har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, og i de tilfellene foreldrene ber om det.⁹ Kravet til henvisning omfatter både barn som ikke har vært utredet av PPT tidligere, og barn med vedtak der behovet endrer seg gjennom året. Hvis den sakkyndige vurderingen er grundig og barnets behov er tilnærmet uendret, kan en sakkyndig vurdering gjelde for mer enn ett barnehageår.

Kommunen skal sikre at barnet blir henvist raskt nok og på riktig måte. Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen.¹⁰ Kommunen må følge opp at kravet blir oppfylt i praksis. Hvis kommunen avdekker at barn ikke blir henvist raskt nok og på riktig måte, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Våre observasjoner og vurderinger

Kommunen svarer «ja» i RefLex på at man kan melde behov om spesialpedagogisk hjelp for barnet gjennom hele året.

Kommunen har en skriftlig rutine som heter «Retningslinjer for ressursteam (R-team), spesialpedagogisk hjelp, barnehagemiljø og tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne i Nesodden kommunes barnehager». I rutinen står det, under punkt 6 om «Kartlegging av barn i

⁸ Jf. Barnehageloven §§ 33 og 34.

⁹ Jf. barnehageloven § 31 og forvaltningsloven § 11 a.

¹⁰ Jf. kommuneloven § 25-1.



barnehagen», at barn som henvises til PPT skal i forkant av henvisningen drøftes med PPT i R-team. Under punkt 6.2 i samme rutine står det hvordan barnehagen skal iverksette egne tiltak, og observere barnet ved en bekymring fremmet av enten barnehagen eller foreldrene. Disse tiltakene og observasjonen skal skje i samråd med foreldrene. Videre i neste avsnitt står det at foreldre kan henvende seg direkte til PPT, og at PPT vil henvende seg til barnehagen for en pedagogisk rapport.

Det kommer frem i intervju med PPT at noen foreldre henvender seg direkte til dem. Vår forståelse er at PPT da rutinemessig ber foreldrene om samtykke til å drøfte barnet i R-team. PPT avviser ingen henvendelser, men opplyser at de ønsker å drøfte barnet i R-team for å kunne sette inn gode tiltak rundt barnet, før man starter en eventuell utredning. Vi ser av én sakkyndig vurdering at det tok 63 dager fra henvisningen er signert til PPT mottok den. Dette gjeldt et barn i en kommunal barnehage. Vi har ikke fått en begrunnelse for hvorfor det i dette tilfellet tok over to måneder.

Ved å drøfte alle barn i R-team, før de henvises til PPT, kan det være en risiko for at det tar lengre tid å utarbeide en sakkyndig vurdering. Vi kan ikke se at kommunen har gjort noen risikovurderinger av dette opp mot tiden frem til henvisning. I intervjuene kommer det også frem at tilflyttende familier, som har barn med spesialpedagogisk hjelp fra en annen kommune, gjerne tar kontakt direkte med kommunen før de flytter. På nettsiden til kommunen ligger kommunens rutine om spesialpedagogisk hjelp, som omtalt ovenfor.

I kommunens rutine «retningslinjer for ressursteam, spesialpedagogisk hjelp, barnehagemiljø og tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne i Nesodden kommunes barnehager» står det at R-team er etablert i samtlige kommunale barnehager. Videre står det at de private barnehagene oppfordres til det samme, og får tilgang til de samme ressursene. I samme rutine fremkommer det at de kommunale barnehagene har ukentlige R-team hvor PPT deltar en gang pr måned, mens de private barnehagene har tilbud om R-team med PPT tre ganger i halvåret. Det fremkommer av intervjuene at de private barnehagene setter pris på R-team og ønsker hyppigere møtepunkter. På bakgrunn av kommunens rutine om at barnet skal drøftes i R-team før det henvises til PPT, er vi usikre på om barn i de private barnehagene blir henvist like raskt som barna i de kommunale barnehagene. Kommunen må sikre at barna som går i de private barnehagene henvises like raskt som de som går i de kommunale barnehagene. Det er viktig at dere vurderer effekten og tilgjengeligheten av R-team, og at dere følger opp tiltak som vil være med på å redusere risikoen for at det ikke er en likebehandling.

Det er uklart for vår del hvorvidt man kan henvende seg til PPT uten at man trenger å gå gjennom R-team ut ifra de observasjoner vi har gjort. I intervjuene med kommunen fremkommer det at det skal være mulig for foreldre og barnehager å ta direkte kontakt med PPT. Under intervjuene opplyser ansatte i private barnehager at de er usikre på om det er mulig å henvise barn direkte til PPT. Vi mener derfor at kommunens praksis og rutiner innebærer en risiko for at kommunen ikke henviser barnet til PPT uten ugrunnet opphold.

Det er kommunen gjennom internkontrollen som skal sikre at barnet blir henvist raskt og på riktig måte. Kommunen skal ha nødvendige prosedyrer og rutiner som skal sikre dette. Med bakgrunn i intervjuene er det uklart for oss om rutinene om henvisning er innarbeidet og like



godt kjent i både de private og de kommunale barnehagene. Vi kan derfor ikke se at kommunen sikrer at barnet blir henvist til PPT uten ugrunnet opphold. Vi kan heller ikke se at kommunen har vurdert risikoen for avvik av om barn blir henvist til PPT uten ugrunnet opphold, og om nødvendige tiltak er iverksatt.

Konklusjon

Nesodden kommune sikrer ikke at barnet henvises til PPT uten ugrunnet opphold i de tilfeller hvor barnehageloven krever det.

3.1.2 Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold?

Rettslig grunnlag

PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger for nye barn, og barn som allerede har spesialpedagogisk hjelp.¹¹ PPT må utarbeide de sakkyndige vurderingene uten ugrunnet opphold.¹² Hva som er så snart som mulig, vil variere fra sak til sak. 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. For barn som allerede har spesialpedagogisk hjelp, må PPT som hovedregel utarbeide den sakkyndige vurderingen tidsnok til at dere kan fatte vedtak før nytt barnehageår, eller før vedtaket utløper.

Kommunen skal sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold. Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen.¹³ Kommunen må følge opp at PPT oppfyller kravet. Hvis kommunen avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Våre observasjoner og vurderinger

I dokumentasjonen fremgår det at PPT i utarbeidelse av sakkyndige vurderinger har brukt varierende saksbehandlingstid. Vi ser riktignok at flere av de sakkyndige vurderingene er rehenvisninger, det vil si at barnet er utredet av PPT tidligere, og ett tilfelle med et barn som er henvist i god tid før tilflytting.

Saksbehandlingstiden når det innvilges spesialpedagogisk hjelp er noe vanskelig å bedømme med tanke på at vi kun har mottatt to sakkyndige vurderinger, som ikke er rehenvisninger eller tilflyttede barn til kommunen. I disse to tilfellene tar det henholdsvis 32 og 68 dager fra henvisning til sakkyndig vurdering. I de to sakene hvor barna har blitt henvist på nytt har saksbehandlingstiden fra henvisning til sakkyndig vurdering foreligger vært henholdsvis 84 og 162 dager. I ett tilfelle der et barn skal flytte til Nesodden, har det tatt 312 dager. Vi ser av samtlige fem sakkyndige vurderinger, hvor det ikke tilrådes spesialpedagogisk hjelp, at det tar 108 til 175 dager fra henvisning foreligger til sakkyndig vurdering er ferdigstilt.

¹¹ Jf. barnehageloven § 34.

¹² Jf. forvaltningsloven § 11 a.

¹³ Jf. kommuneloven § 25-1.



I intervjuene med barnehagene kommer det frem at det er forskjell mellom private og kommunale barnehager på hvilken oppfatning de har av hvor lang tid det tar fra henvisning er signert til sakkyndig vurdering foreligger.

I intervjuene blir det opplyst at saksbehandlingstiden kan variere, avhengig av hvor mye det haster, som for eksempel ut ifra barnets alder. Det kan ta kortere tid hvis det er et barn som skal begynne på skolen. I samme intervju nevnes det også at det kan være det går litt raskere når foreldrene tar direkte kontakt med PPT.

På denne bakgrunn er vår oppfatning at det ikke er sannsynliggjort at PPT utarbeider sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold.

Kommunen opplyser om behandlingstid på 2,5 til 3 måneder, og påpeker at PPT ønsker å ha en god fremdrift i sakene, samtidig som de ønsker at det skal være godt opplyst. Det sies òg i intervjuene at det ikke er noen venteliste i PPT, og at de får tatt unna alt av henvendelser fortløpende. Det er uklart om det tar lenger tid for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger for de barna som går i private barnehager.

På bakgrunn av intervjuene legger vi det til grunn at kommunen ikke er kjent med at PPT har lang saksbehandlingstid. Vi vurderer derfor at kommunen ikke etterspør eller skaffer seg nødvendig informasjon om arbeidet med utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Kommunen har derfor ikke hatt grunnlag for å kunne vurdere og iverksette nødvendige tiltak som er egnet til å redusere risikoen for at PPT ikke utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold. Kommunen må sette PPT i stand til å utarbeide de sakkyndige uten ugrunnet opphold, og videre må kommunen følge opp at dette faktisk gjøres.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser at kommunens internkontroll har rutiner eller prosedyrer som sikrer at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold. Vi kan heller ikke se av dokumentasjonen at kommunen har vurdert risikoen for avvik, og deretter iverksatt tiltak som er nødvendige for å ivareta dette.

Konklusjon

Nesodden kommune sikrer ikke at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold.

3.1.3 Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket?

Rettslig grunnlag

Barnehageloven stiller minimumskrav til innholdet i en sakkyndig vurdering.¹⁴ Den sakkyndige vurderingen skal blant annet utrede og ta standpunkt til om det foreligger sen utvikling og lærevansker, realistiske mål, om behovet kan bli dekket innenfor det ordinære barnehagetilbudet, hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til læring og utvikling, hvilket omfang av hjelp som er nødvendig, og

¹⁴ Jf. barnehageloven § 34.



hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. I vurderingen må PPT synliggjøre hvordan tilrådingen ivaretar barnets behov og barnets beste.¹⁵

Kommunen skal sikre at alle de sakkyndige vurderingene inneholder nødvendig informasjon.

Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen.¹⁶

Kommunen må følge opp om de sakkyndige vurderingene inneholder den nødvendige informasjonen.

Hvis kommunen avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Våre observasjoner og vurderinger

I samtlige sakkyndige vurderinger gjør PPT rede for om det foreligger en forsinket utvikling hos barnet og hva denne innebærer. Vi ser òg at PPT gjør rede for hvilke realistiske utviklingsmål barnet skal jobbe mot, og at de sakkyndige vurderingene har et eget avsnitt hvor de lister opp og konkretiserer målene for utvikling og læring. Videre er det vurdert om barnets vansker kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehage tilbudet. Vurderingen om hva som kan gjøres innenfor det ordinære barnehage tilbudet gjøres uavhengig av om det innvilges spesialpedagogisk hjelp.

Videre i de sakkyndige vurderingene ser vi at det er tydelig spesifisert hvor stort omfang den spesialpedagogiske hjelpen skal omfatte. PPT spesifiserer også hvilket spesifikt kompetanseområde den som utfører hjelpen skal ha. Dette gjør PPT under følgende overskrift: «Hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal/bør ha». Vi ser også at de sakkyndige vurderingene er tydelige på hvilke ulike områder den spesialpedagogiske hjelpen skal omfatte.

Videre skriver PPT om organisering av hjelpen. PPT viser til hvordan de tilrådte timene med spesialpedagogisk hjelp skal organiseres. I alle de sakkyndige vurderingene sier PPT noe om hvilke områder timene skal brukes til på et generelt nivå, og at det skal være fleksibelt og til nytte for barnet. I en av de sakkyndige vurderingene kan vi se at det står at et barn er tilrådt 864 årstimer med spesialpedagogisk hjelp, og 4 uketimer skal brukes til 1:1 trening, og 4 uketimer skal brukes til veiledning og støtte til lek og aktiviteter på avdelingen.

De sakkyndige vurderingene inneholder informasjon fra foreldrene, barnehagen, kartlegginger, observasjoner, og av andre instanser der det er naturlig. PPT skriver om barnets utvikling, hva barnet liker, hvordan barnet har det i ulike situasjoner og hvordan barnet har vært under observasjon.

De sakkyndige vurderingene har en egen overskrift; «Vurdering av barnets beste». Under denne overskriften er det en tekst som omhandler barnets beste, og blant annet viser til barnekonvensjonen artikkel 3 første ledd, samt at barnets beste skal være et grunnleggende syn. Videre er det en beskrivelse av barnet og hvorfor det er til barnets beste at hen får/ikke får spesialpedagogisk hjelp. I de sakkyndige vurderingene hvor det gis avslag, gis det også forslag til hva som skal til for at barnets beste skal ivaretas. For eksempel ser vi av en sakkyndig vurdering at det vil være til hens beste at hen får språkstimulering i en allerede etablert lekegruppe. I en annen sakkyndig ser vi at det kun står at barnet vil ha nytte av tiltak som fremmer og styrker

¹⁵ Jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

¹⁶ Jf. Kommuneloven § 25-1.



språklæring og språklig bevissthet på avdelingen, og at PPT mener barnehagen har gode intensjoner og planer for hvordan dette kan gjøres.

Vi kan ikke se at det under overskriften om barnets beste gjøres en individuell og konkret barnets beste vurdering. Det er likevel vår vurdering at PPT gjør en barnets beste vurdering både i de sakkyndige vurderingene hvor de tilrår spesialpedagogisk hjelp og i de sakkyndige vurderingene hvor de ikke tilrår. Vi ser at PPT har gjort en helhetlig vurdering av barnets situasjon, og hvordan barnets behov for læring og utvikling har blitt vurdert. Det er tydelig at barnet har blitt sett og hørt.

Det er følgelig vår vurdering at de sakkyndige vurderingene oppfyller minimumskravene til innhold.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser at kommunen har rutiner eller prosedyrer som sikrer at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket. Vi kan heller ikke se av dokumentasjonen at kommunen har vurdert risikoen for avvik, og deretter iverksatt tiltak som er nødvendig for å ivareta dette.

Konklusjon

Nesodden kommune sikrer ikke at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket.

4 Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp

4.1 Rettslig krav

Kommunen skal sikre at de fatter vedtak som oppfyller retten til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 31 og 35, og forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23 og 25, jf. kommuneloven § 25-1.

4.1.1 Sikrer kommunen at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?

Rettslig grunnlag

Kommunen er ansvarlig for at saken er tilstrekkelig opplyst.¹⁷ Hvis den sakkyndige vurderingen ikke inneholder de opplysningene dere trenger, må kommunen be PPT om supplerende opplysninger eller innhente informasjon fra andre før dere fatter vedtak. Hvis foreldrene har hentet inn en alternativ vurdering fra andre sakkyndige enn PPT, må kommunen vurdere denne når dere fatter vedtak.

Kommunen må vurdere risikoen for at saken ikke blir tilstrekkelig opplyst, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen.¹⁸ Kommunen må gjøre det klart hvem som har myndighet til å fatte vedtak og dermed plikt til å opplyse den enkelte saken. Kommunen må ha vurdert om det er behov for

¹⁷ Jf. forvaltningsloven § 17.

¹⁸ Jf. kommuneloven § 25-1.



jevnlig kontroll for å følge med på om vedtakene bygger på den nødvendige informasjonen, slik at dere kan følge opp med tiltak hvis sakene ikke er tilstrekkelig opplyst.

Våre observasjoner og vurderinger

Vi ser at kommunen får informasjon i saken gjennom den sakkyndige vurderingen. Den sakkyndige vurderingen bygger blant annet på barnehagens pedagogiske rapport, samtaler med foreldrene, samtaler med barnet, observasjon av barnet, samt ulike undersøkelser og tester.

Når det gjelder kommunens internkontroll, kan vi ikke se at kommunen har rutiner eller prosedyrer som sikrer at kommunen opplyser saken ytterligere der det er behov. Kommunen viser for eksempel ikke at de setter i gang tiltak i tilfeller der de er uenig i PPTs sakkyndige vurderinger, eller der vurderingen er mangelfull. Vi viser til at kommunen blant annet har anledning til å be PPT utarbeide en ny sakkyndig vurdering dersom det er behov. Videre kan vi heller ikke se at kommunen vurderer risikoen for at saken blir tilstrekkelig opplyst før vedtak, og deretter iverksetter tiltak som er nødvendige for å ivareta opplysningsplikten.

Internkontrollen skal videre gi en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Dette betyr at det skal gå frem av kommunens rutiner og prosedyrer hvem som har ansvaret for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp og sikre at vedtaket har et innhold i tråd med regelverket. I «Retningslinjer for ressursteam, spesialpedagogisk hjelp, barnehagemiljø og tilretteleggingstiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i Nesodden kommunes barnehager» står det under punkt 6.2 at det er kommunen ved kommunalsjef for skole, barnehage og oppvekst som fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I delegasjonsreglementet blir det opplyst at denne oppgaven er delegert fra kommunedirektøren til kommunalsjef for digitalisering, utvikling og administrasjon, som igjen har delegert til teamleder rådgivning og forvaltning. I tillegg fremgår det av «Rutine vedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp» at det er barnefaglig rådgiver/konsulent som skriver vedtaket, basert på sakkyndig vurdering. Vedtaket sendes til godkjenning til kommunalsjef for skole, barnehage og oppvekst.

Det blir gitt ulik informasjon i intervjuene om hvem som fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Noen opplyser at det er barnehagemyndigheten som fatter vedtak, mens andre forteller at det er kommunalsjef skole, barnehage og oppvekst. I alle vedtakene vi har mottatt er det kommunalsjefen som har signert.

I og med at delegasjonsreglementet, rutinen og intervjuene gir ulik informasjon om hvem som fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, er det vår vurdering at internkontrollen ikke gir en presis beskrivelse av ansvarsfordelingen. Det innebærer at kommunen ikke har gjort det klart hvem som har myndighet til å fatte vedtak og dermed har plikt til å opplyse saken.

I tillegg må kommunen vurdere om det er behov for jevnlig kontroll for å følge med på om vedtakene bygger på den nødvendige informasjonen, slik at kommunen kan følge opp med tiltak hvis sakene ikke er tilstrekkelig opplyst. Etter vår vurdering viser ikke kommunens internkontroll at dette blir gjort.

Konklusjon

Nesodden kommune sikrer ikke at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.



4.1.2 Sikrer kommunen at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering?

Rettslig grunnlag

Kommunen er ansvarlige for å fatte vedtak i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, og skal fatte vedtak så snart den sakkyndige vurderingen fra PPT er ferdig og saken er tilstrekkelig opplyst.¹⁹ Dette omfatter både sakene der PPT anbefaler spesialpedagogisk hjelp, og sakene der PPT konkluderer med at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er som hovedregel ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak.

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 fatte vedtak. Kommunen kan ikke vente med å fatte vedtak til kommunen har fått tildelt midler til spesialpedagogisk hjelp.

Kommunen må vurdere risikoen for at de ikke fatter vedtak i alle sakene, og at dette ikke skjer raskt nok, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen.²⁰ Kommunen må vurdere behovet for en etterfølgende kontroll av at de har fattet vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene. Hvis kommunen avdekker avvik, må de gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Våre observasjoner og vurderinger

Kommunen har fattet vedtak i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering. Dette gjelder både i sakene der PPT anbefaler spesialpedagogisk hjelp, og i sakene der PPT konkluderer med at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Kravet til internkontroll medfører at kommunen må ha nødvendige rutiner og prosedyrer, for å sørge for at den fatter vedtak i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering. Ifølge «Rutine vedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp» mottar barnefaglig rådgiver eller konsulent varsling når den sakkyndige vurderingen er utarbeidet. Dette blir bekreftet under intervjuene. Vi kan imidlertid ikke se at kommunen har rutiner eller prosedyrer for å vurdere risiko for at vedtak ikke treffes i alle sakene. Det samme gjelder behovet for etterfølgende kontroll av at det blir fattet vedtak i alle sakene, og mulige tiltak dersom avvik blir avdekket.

Videre ser vi at kommunens saksbehandlingstid fra sakkyndig vurdering er utarbeidet til vedtak er fattet, er varierende. I saker der kommunen har gitt avslag på spesialpedagogisk hjelp, går det gjennomsnittlig 11 dager mellom sakkyndig vurdering og vedtak. I flertallet av sakene går det mellom 3 og 8 dager, mens det i ett tilfelle har gått 35 dager før vedtak blir fattet. Når det gjelder sakene der kommunen har innvilget spesialpedagogisk hjelp, tar det gjennomsnittlig 12 dager fra den sakkyndige vurderingen er utarbeidet, til kommunen fatter vedtak. Saksbehandlingstiden varierer mellom 1 og 22 dager.

I Utdanningsdirektoratets veileder for spesialpedagogisk hjelp, skriver direktoratet blant annet følgende om saksbehandlingstid:

¹⁹ Jf. barnehageloven §§ 31 og 35, jf. forvaltningsloven §§ 2, 11 a og 23.

²⁰ Jf. kommuneloven § 25-1.



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.

Vi viser til at dette sitatet knytter seg til hele prosessen fra det oppstår bekymring for et barns utvikling og frem til det foreligger et vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Tatt i betraktning at en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang, er det vår vurdering at opptil 35 dager fra sakkyndig vurdering foreligger og frem til vedtak fattes, er for lang tid. Vi vurderer derfor at det ikke er sannsynliggjort at kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig etter at sakkyndig vurdering foreligger, og saken er tilstrekkelig opplyst.

Når det gjelder internkontrollen, har vi ikke mottatt informasjon som viser at kommunen vurderer risikoen for at de ikke fatter vedtak raskt nok.

I flertallet av sakene der kommunen har innvilget spesialpedagogisk hjelp, ser vi at det tar 10 til 14 dager før det foreligger samtykke fra foreldrene til å fatte vedtak. Vi viser til at vi ikke har mottatt konkret informasjon om bakgrunnen for at det i flere av sakene har tatt lang tid før foreldrene har gitt samtykke. Under intervjuene har kommunen uttalt at den største utfordringen har vært at barnehagen skal innhente samtykke. Noen ganger har barnehagemyndigheten gått direkte til foreldrene. I henhold til kommunens «Rutine for rett til spesialpedagogisk hjelp» er det barnefaglig rådgiver eller konsulent som innhenter samtykke, men at innhenting kan delegeres til barnehagen. Basert på dokumentasjonen vi har mottatt, er det uklart om hovedregelen er at barnehagene sørger for innhenting av samtykke. Imidlertid tilsier uttalelsen under intervjuene at det hovedsakelig er barnehagen som skal innhente samtykke fra foreldrene.

Selv om denne oppgaven er delegert, må kommunen følge opp at internkontrollen fungerer slik at samtykke fra foreldrene til å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp blir innhentet så snart som mulig. Vi kan ikke se av mottatt dokumentasjon eller intervjuene at kommunen vurderer om innhenting av samtykke tar for lang tid, eller at kommunen har iverksatt tiltak som er egnet til å redusere risikoen for at saksbehandlingstiden blir unødvendig lang. Når oppgaven delegeres til barnehagen, må kommunen sørge for at barnehagen er i stand til å utføre denne på en slik måte at det ikke forsinker saksbehandlingen. Videre må kommunen følge opp at barnehagen faktisk gjør oppgaven den har fått delegert.

Videre kan vi heller ikke se at kommunen har iverksatt tiltak knyttet til andre eventuelle forhold for å redusere risikoen for at det går unødvendig lang tid før vedtak blir fattet.

Etter vår vurdering er det heller ikke sannsynliggjort at kommunen vurderer behovet for etterfølgende kontroll av at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene, eller at de gjør nødvendige justeringer for å endre praksis hvis de avdekker avvik.

Konklusjon

Nesodden kommune sikrer ikke at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering.



4.1.3 Sikrer kommunen at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket?

Rettslig grunnlag

Barnehageloven stiller minimumskrav til innholdet i et vedtak.²¹ Vedtaket skal minimum inneholde informasjon om innholdet, varigheten, omfanget, organiseringen og kompetansen til de som gir den spesialpedagogiske hjelpen samt tilbud om foreldrerådgivning. I vedtaket må kommunen synliggjøre hvordan vedtaket ivaretar barnets behov og barnets beste.²²

Kommunen skal sikre at vedtaket oppfyller kravene i regelverket. Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen.²³ Kommunen må følge med på om vedtakene inneholder det de skal. Hvis kommunen avdekker avvik, må de gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Våre observasjoner og vurderinger

Vi har mottatt seks vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Vedtakene inneholder informasjon om innhold, omfang, organisering, kompetanse og foreldrerådgivning, og oppfyller minimum kravet som barnehageloven stiller til innhold i vedtak.

Kommunen skal i tillegg vurdere hva som er barnets beste.²⁴ Alle vedtakene har en overskrift som heter «Vurdering av barnets beste». Kommunen skriver at det er til barnets beste å motta spesialpedagogisk hjelp. Videre blir det gitt en beskrivelse av hvilken type hjelp barnet har behov for.

Kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer i internkontrollen slik at vedtakene om spesialpedagogisk hjelp har et innhold i samsvar med barnehageloven. Selv om vi har vurdert at vedtakene oppfyller kravene i barnehageloven, har vi ikke fått sannsynliggjort hvordan kommunen sikrer dette ved hjelp av internkontrollen.

Vi har ikke mottatt informasjon eller dokumentasjon som viser om kommunen etterspør eller skaffer seg nødvendig informasjon om innholdet i vedtakene om spesialpedagogisk hjelp, for å kunne vurdere om vedtakene oppfyller kravene i barnehageloven. Derfor er det vår vurdering at kommunen ikke har grunnlag for å kunne vurdere og avdekke avvik i vedtakene, og iverksette nødvendige tiltak.

Konklusjon

Nesodden kommune sikrer ikke at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket.

²¹ Jf. barnehageloven § 35, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25.

²² Jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

²³ Jf. kommuneloven § 25-1.

²⁴ Jf. barnekonvensjonen artikkel 3.



5 Gjennomføre og følge opp den spesialpedagogiske hjelpen

5.1 Rettslig krav

Kommunen skal sikre at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket.²⁵

5.1.1 Sikrer kommunen at de setter i gang den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato, eller fra den datoen vedtaket fastsetter?

Rettslig grunnlag

Vedtaket bestemmer når kommunen skal sette i gang den spesialpedagogiske hjelpen.²⁶ Hvis vedtaket fastsetter en oppstartsdato, er det den som gjelder. Hvis vedtaket ikke angir en oppstartsdato, skal kommunen sette i gang den spesialpedagogiske hjelpen fra og med vedtaksdatoen, eller fra barnehagestart hvis vedtaket er fattet mellom to barnehageår.

Kommunen skal sikre at barnet får den spesialpedagogiske hjelpen fra riktig tidspunkt. Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen.²⁷ Kommunen må følge opp at kravet blir oppfylt i praksis. Hvis dere avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Våre observasjoner og vurderinger

I RefLex svarer dere at kommunen igangsetter den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato eller fra datoen vedtaket fastsetter, når vedtaket forlenges til neste barnehageår.

Vi har mottatt fem vedtak hvor det blir innvilget spesialpedagogisk hjelp. To av vedtakene gjelder fra vedtaksdato, mens to andre vedtak er fattet mellom to barnehageår og gjelder fra barnehagestart. I et vedtak står det at hjelpen starter våren 2023.

Videre har vi mottatt oversikt over gjennomførte timer for tre av barna med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det ene vedtaket gjelder fra våren 2023 og ut barnehageåret 2023/2024. Oversikten viser at dette barnet har fått spesialpedagogisk hjelp fra 01.08.2023. To av vedtakene gjelder fra barnehagestart 2023/2024. Oversikten viser at disse barna mottok hjelp fra 14.08.2023.

Det er vår vurdering at to av tre vedtak blir iverksatt fra det tidspunktet vedtaket fastsetter. Vi vurderer videre at vedtak som gjelder *fra våren 2023*, ikke er en presis fastsettelse av oppstart av hjelpen. Vi legger likevel til grunn at dere samlet sett har en praksis for å iverksette den spesialpedagogiske hjelpen fra rett tidspunkt.

Kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer i internkontrollen slik at den spesialpedagogiske hjelpen blir iverksatt fra riktig tidspunkt. I «Retningslinjer for ressursteam, spesialpedagogisk hjelp, barnehagemiljø og tilretteleggingstiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i Nesoddens kommunes barnehager» står det i punkt 10, at styrer har ansvaret for at vedtak om spesialpedagogisk hjelp blir iverksatt. I intervjuene blir det bekreftet at hjelpen

²⁵ Jf. barnehageloven §§ 31, 32 og 35, jf. kommuneloven § 25-1.

²⁶ Jf. barnehageloven § 31.

²⁷ Jf. kommuneloven § 25-1.



kommer raskt i gang, forutsatt at det er personer som kan følge opp vedtaket. Selv om denne oppgaven er delegert, må kommunen følge opp at internkontrollen fungerer slik at spesialpedagogiske hjelpen blir satt i gang til rett tid. Vi kan ikke se av mottatt dokumentasjon eller intervjuene at kommunen etterspør eller skaffer seg nødvendig informasjon for å vite om hjelpen blir iverksatt. Dere har dermed ikke grunnlag for å kunne vurdere og iverksette nødvendige tiltak som er egnet til å redusere risikoen for at barnehagen ikke setter i gang den spesialpedagogiske hjelpen til rett tid. Dere må sette barnehagene i stand til å sette i gang den spesialpedagogiskes hjelpen til riktig tid. Videre må dere følge opp at de faktisk gjør det.

Konklusjon

Nesodden kommune sikrer ikke at de setter i gang den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato, eller fra den datoen vedtaket fastsetter.

5.1.2 Sikrer kommunen at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket?

Rettslig grunnlag

Kommunen må følge opp at barnet får den spesialpedagogiske hjelpen i samsvar med vedtaket.²⁸

Barnet skal få den spesialpedagogiske hjelpen med det innholdet, varigheten, omfanget, organiseringen og kompetansen som går frem av vedtaket.

Kommunen må vurdere risikoen for at barnet ikke får den spesialpedagogiske hjelpen i samsvar med vedtaket, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen.²⁹ Kommunen må følge opp at kravet blir oppfylt i praksis. Hvis dere avdekker avvik, må kommunen gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Våre observasjoner og vurderinger

Kommunen svarer ja i RefLex at barnet får spesialpedagogisk hjelp i tråd med vedtaket.

I dokumentet «Retningslinjer for ressursteam, spesialpedagogisk hjelp, barnehagemiljø og tilretteleggingstiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i Nesodden kommunes barnehager» står det at det skal bli utarbeidet individuelle utviklingsplaner (IUP) for barna som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Vi ser at det samme er nedfelt i «Rutine for utarbeidelse av IUP og årlig evaluering av spesialpedagogisk hjelp i Nesodden kommune».

Av rutinene går det fram at det er barnehagens leder, i samarbeid med pedagogisk leder og støttepedagog/støtteassistent, som har ansvaret for å utarbeide IUP-en. Foresatte skal bli involvert prosessen og signerer på at de har lest IUP-en og at tiltak blir satt i gang. Planen har til hensikt å dokumentere barnets ståsted og utvikling og være grunnlag for systematisk og målrettet arbeid. Planen skal være basert på sakkyndig vurdering fra PPT og vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Den skal bli utarbeidet så raskt som mulig, senest to måneder etter at barnet har fått vedtak om spesialpedagogisk hjelp. IUP-ene utarbeides for ett år av gangen og justeres ved behov.

²⁸ Jf. barnehageloven § 31 fjerde ledd, jf. § 35.

²⁹ Jf. kommuneloven § 25-1.



Vi har mottatt IUP-ene og tilhørende vedtak for tre barn i både kommunale og private barnehager. Vi ser at IUP-ene er i tråd med vedtakene og at de er signert av foreldrene, pedagogisk leder og støttepedagog. Vi legger til grunn at kommunen og barnehagen har felles forståelse for oppgavefordelingen når det gjelder arbeidet med IUP-ene. Både de private og de kommunale barnehagene opplyser at det blir gitt opplæring i hvordan IUP-ene skal utarbeides. Kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer i internkontrollen slik at den spesialpedagogiske hjelpen blir gjennomført i tråd med vedtaket. Vi vurderer at kommunen har en rutine som setter barnehagene i stand til å kunne utarbeide IUP-er.

Videre skal kommunen følge opp at internkontrollen fungerer slik at IUP-ene er i samsvar med vedtakene om spesialpedagogisk hjelp. I «Rutine for utarbeidelse av IUP og årlig evaluering av spesialpedagogisk hjelp i Nesodden kommune» står det at kommunen setter frist for innsending av IUP og sjekker at barnehagene har levert IUP-ene. De kommunale barnehagene skal arkivere IUP-ene i Websak og de private barnehagene skal sende IUP-ene til kommunen til barnehagefagligrådgiver. Vi vurderer at kommunen kan, ved hjelp av denne rutinen, avdekke om IUP-ene ikke er i samsvar med vedtakene.

Vi kan derimot ikke se av dokumentasjonen at kommunen har kontrollert at de mottatte IUP-ene er i samsvar med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dere har dermed ikke grunnlag for å kunne vurdere og iverksette nødvendige tiltak som er egnet til å redusere risikoen for at barnehagen ikke utarbeider IUP-er i samsvar med vedtakene om spesialpedagogisk hjelp.

Kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer i internkontrollen slik at den spesialpedagogiske hjelpen blir gitt i samsvar med vedtaket når det gjelder omfang og kompetansen hos den som gir hjelpen. I dokumentet «Retningslinjer for ressursteam, spesialpedagogisk hjelp, barnehagemiljø og tilretteleggingstiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i Nesodden kommunes barnehager», står det at barnehageeier tilsetter den som skal gi hjelpen i henhold til det antall årstimer som framgår av enkeltvedtak til barnet. Intervjuene bekrefter at dette blir gjort i praksis. Videre i retningslinjen blir det påpekt at PPT, i den sakkyndige vurderingen, som regel anbefaler pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse hos den som skal gi spesialpedagogisk hjelp. Vi vurderer derfor at kommunen har en rutine for hvem som har ansvaret for å ansette personer med nødvendig kompetanse og i det omfang som er angitt i vedtaket.

Videre blir det opplyst i intervjuene at dersom barnehagen ikke klarer å ansette kvalifiserte personer, må barnehagen benytte egne pedagoger eller andre ansatte for å utføre hjelpen. Det blir sagt at noen av barnehagene har større pedagogressurs enn det pedagognormen krever. Videre i intervjuene blir det påpekt at det kan være utfordrende å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen ved sykdom hos spesialpedagogen. Løsningen blir ofte at en fra grunnbemanningen gir den spesialpedagogiske hjelpen.

Det er kommunen som skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp.³⁰ Kommunen skal derfor ha nødvendige rutiner og prosedyrer i internkontrollen som sikrer at den spesialpedagogiske hjelpen blir gitt i det omfang og av personer med kompetansen som beskrevet i vedtaket. Slik vi

³⁰ Jf. barnehageloven § 31fjerde ledd.



forstår kommunens rutine, er det barnehagene som har ansvaret for at det blir ansatt personer med nødvendig kompetanse i henhold til vedtaket. Selv om denne oppgaven er delegert, må kommunen følge opp at spesialpedagogisk hjelpen blir gitt av personer med kompetanse og i det omfang som beskrevet i vedtakene.

I juni 2023 sendte Nesodden kommune brevet «Anmodning om dokumentasjon knyttet til spesialpedagogisk hjelp» til både de kommunale og de private barnehagene. Her ber kommunen om oversikt over timene gitt til spesialpedagogisk hjelp med tilhørende arbeidsplaner, samt en oversikt over hvem som utfører vedtakene og hvilken utdanning vedkommende har. Kommunen har ikke redegjort eller dokumentert at de har mottatt dokumentasjonen fra alle barnehagene.

I august 2023 sendte kommunen et skjema til de kommunale barnehagene, som personalet kan bruke for å registrere antall timer spesialpedagogisk hjelp som blir gitt per uke. Når det kommer til de private barnehagene, blir de bedt om å dokumentere gjennomførte spesialpedagogiske timer. I intervjuene kommer det frem at registrering av timer skal oppbevares i barnehagene og fremlegges ved forespørsel fra barnehagemyndigheten. Vi har mottatt dokumentasjon som viser at skjemaet er tatt i bruk.

Vi vurderer at kommunen har en rutine for å kontrollere om barna for den spesialpedagogiske hjelpen i samsvar med vedtaket. Slik vi forstår det, ble denne rutinen innført våren 2023. Det går ikke frem av dokumentasjonen om kommunen har bedt om registreringen fra alle barnehagene som har barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I og med at registrering nylig har blitt innført og at vi ikke har fått sannsynliggjort at alle de aktuelle barnehagene har fylt ut registreringen, er det vår vurdering at kommunen ikke sikrer at barna med vedtak om spesialpedagogisk hjelp mottar hjelp i det omfanget eller av en person med den kompetansen vedtaket krever. Vi vurderer derfor at dere heller har ikke grunnlag for å kunne vurdere og iverksette nødvendige tiltak som er egnet til å redusere risikoen for at barnehagen ikke gir hjelpen i det omfanget eller kompetansen som vedtaket angir. Dere må sette barnehagene i stand til å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen i det omfanget og kompetansen som vedtaket angir. Videre må dere følge opp at barnehagene faktisk gjør det.

Konklusjon

Nesodden kommune sikrer ikke at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket.

5.1.3 Sikrer kommunen at den som gir hjelpen, sender en årlig rapport med et innhold i samsvar med regelverket til foreldrene og kommunen?

Rettslig grunnlag

Den årlige rapporten må gi en tydelig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt samt en vurdering av barnets utvikling³¹. Den som gir hjelpen, skal hvert år sende rapporten til foreldrene og kommunen.

³¹ Jf. barnehageloven § 32 tredje ledd.



Kommunen skal sikre at den årlige rapporten oppfyller kravene i regelverket. Kommunen må vurdere risikoen for avvik og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen.³² Kommunen må følge med på om årsrapporten inneholder det den skal. Hvis kommunen avdekker avvik, må kommunen gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

Våre observasjoner og vurderinger

I RefLex svarer dere at kommunen følger opp at den som gir hjelpen utarbeider årsrapporter. Videre opplyser kommunen at dere følger opp at barnehagene utarbeider årsrapporter for alle barna med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dette blir bekreftet i intervjuene. Vi har mottatt tre evalueringer av IUP-er. Alle tre inneholder en beskrivelse av hjelpen barna har mottatt, samt en vurdering av barnets utvikling. Videre er evalueringene signert av foreldrene og barnehagen.

Kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer i internkontrollen slik at den som gir den spesialpedagogiske hjelpen utarbeider årsrapporter. I «Rutine for utarbeidelse av IUP og årlig evaluering av spesialpedagogisk hjelp i Nesodden kommune» er det skrevet at IUP-ene skal bli evaluert en gang i året og flere ganger ved behov. Barnehagen skal, i samarbeid med foresatte og støttepedagog (støtteressurs), vurdere om tiltakene i IUP-ene skal endres underveis. Videre i rutinen står det at frister for innsending av årsevalueringen varierer ut ifra varighet og tidspunkt for vedtaket. I rutinen blir det opplyst at kommunen setter frist for innsending av IUP og evaluering, og sjekker at barnehagene har levert dette. Vi vurderer at kommunen har en rutine for utarbeidelse av årsrapporter.

Videre skal kommunen avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. I «Årshjul» for barnehagemyndighetens arbeidsoppgaver» står det at barnehagemyndigheten i juni måned skal sjekke om barnehagene har sendt inn årsrapporter for den spesialpedagogiske hjelpen. I dokumentasjonen finner vi en e-post datert 25.05.2023, som kommunen har sendt til de kommunale barnehagene. Her minner kommunen på at IUP-ene skal evalueres og viser i den forbindelse til barnehageloven § 32. I tillegg setter kommunen en frist til 23.06.2023 for å sende inn årsrapportene. Vi kan ikke se at de private barnehagene har mottatt tilsvarende informasjon eller e-post.

Vi vurderer at kommunen har en rutine for hvordan dere skal kontrollere om de aktuelle barnehagene utarbeider årsrapporter i tråd med barnehageloven, men vi finner det ikke sannsynliggjort at rutinen er kjent i alle barnehagene. Dermed er det vår vurdering at dere ikke etterspør og skaffer nødvendig informasjon for å kunne avdekke og følge opp risiko for at den årlige rapporten ikke oppfyller kravene i regelverket.

Konklusjon

Nesodden kommune sikrer ikke at den som gir hjelpen, sender inn en årlig rapport med et innhold i samsvar med regelverket til foreldrene og kommunen.

³² Jf. kommuneloven § 25-1.



6 Pålegg om retting

Statsforvalteren har konkludert med at kommunen ikke overholder regelverket i de kontrollerte områdene. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:³³

1. *Kommunen skal sikre at PPT utarbeider sakkyndig vurdering før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 31 og 34 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, jf. forvaltningsloven § 11 a, jf. kommuneloven § 25-1.*

Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter):

- a) Nesodden kommune må sikre at de henviser barnet til PPT uten ugrunnet opphold, i de tilfellene barnehageloven krever det.
 - b) Nesodden kommune må sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold.
 - c) Nesodden kommune må sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket.
2. *Kommunen skal sikre at de fatter vedtak som oppfyller retten til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 31 og 35, og forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23 og 25, jf. kommuneloven § 25-1.*

Pålegget innebærer at Nesodden kommune må (korreksjonspunkter):

- a) Nesodden kommune må sikre at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.
 - b) Nesodden kommune må sikre at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i de sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering.
 - c) Nesodden kommune må sikre at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket.
3. *Kommunen skal sikre at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket, jf. barnehageloven §§ 31, 32 og 35, jf. kommuneloven § 25-1.*

Pålegget innebærer at Nesodden kommune må (korreksjonspunkter):

- a) Nesodden kommune må sikre at de setter i gang den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato, eller fra den datoen vedtaket fastsetter.
- b) Nesodden kommune må sikre at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket.

³³ Jf. barnehageloven § 54 og kommuneloven § 30-4.



- c) Nesodden kommune må sikre at den som gir hjelpen, sender en årlig rapport med et innhold i samsvar med regelverket til foreldrene og kommunen,

7 Oppfølging av påleggene

Kommunen skal umiddelbart iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket. Kommunen skal redegjøre for hvilke tiltak de har iverksatt og erklære at retting er gjennomført.

Frist for retting er **01.06.2024**. Vi avslutter tilsynet når kommunen har sannsynliggjort at regelverksbruddene er rettet.

8 Kommunen har rett til å klage

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen.³⁴ Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet.³⁵

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.³⁶

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 15.01.2024

Martin Svartnes
Tilsynsleder/Rådgiver

Heidi Martinsen
Seniorrådgiver

Katrin Sørlungsengen
Seniorrådgiver

³⁴ Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

³⁵ Jf. forvaltningsloven § 42.

³⁶ Jf. forvaltningsloven § 18.



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/ov

