



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finnmarkun staatinhallittija*

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Rett til spesialpedagogisk hjelp

Sakkyndig vurdering jf. barnehageloven § 34

Storfjord kommune/Omasvuona suohkan/Omasvuonon kunta

27.02.2024

Sammendrag

Vi fører tilsyn med Storfjord kommune/Omasvuona suohkan/Omasvuonon kunta. Tilsynet med kommunen ble varslet 26.09.23. Temaet for tilsynet er retten til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder.

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

Tilsynet har som formål å kontrollere om barnehagemyndigheten oppfyller kravet i regelverket. I dette tilsynet har vi undersøkt og kontrollert:

1. om kommunen sørger for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogiskhjelp, før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 34 jf. 31

Det overordnede formålet med tilsynet er at det skal bidra til at alle barn i kommunen får tidlig hjelp og støtte. Statsforvalteren legger barnekonvensjonen til grunn i tilsynet med kommunens barnehagemyndighet. Artikkel 3 tydeliggjør at hensynet til barnets beste skal komme først og være grunnleggende i alle tiltak og vedtak som berører barnet.

Konklusjoner er framkommet på bakgrunn av innsendte dokumenter i saken.

Vi har vurdert at Storfjord kommune/Omasvuona suohkan/Omasvuonon kunta oppfyller regelverket, og gir derfor ingen pålegg.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
1.1	Kort om kommunen	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
2	Sakkyndig vurdering.....	5
2.1	Rettslige krav.....	5
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	5
3	Konklusjon	18

1 Innledning

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

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

1.1 Kort om kommunen

Storfjord kommune/Omasvuona suohkan/Omasvuonon kunta har 1837 innbyggere per 01.01.22. Det er 2 kommunale barnehager i kommunen.

Kommunen har de siste årene fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder.

Balsfjord, Storfjord og Lyngen kommune har et samarbeid om en felles interkommunal pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) som er lokalisert med kontorsted i Nordkjosbotn.

Kommunen ved barnehagemyndighet og tjenesteleder for PPT har besvart egenvurderingen i RefLex.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Storfjord kommune/Omasvuona suohkan/Omasvuonon kunta i brev av 26.09.23. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har mottatt dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Temaet for tilsynet er: retten til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder. Vi har kontrollert følgende undertema:

1. om kommunen oppfyller plikten til sakkyndig vurdering, jf. barnehageloven § 34

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

Formålet med tilsynet er å sikre at alle barn i kommunen får tidlig hjelp og støtte, og at tilsynet skal bidra til at kommunen følger regelverket.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Vi sendte foreløpig rapport 20.12.2023. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten den 29.01.2024. Vi har behandlet kommentarene fra dere under det aktuelle temaet.

2 Sakkyndig vurdering

2.1 Rettslige krav

Før kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av om barnet har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 34.

I den sakkyndige vurderingen skal det utredes og tas standpunkt til blant annet:

- a) om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet
- b) realistiske mål for barnets utvikling og læring
- c) om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet
- d) hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring
- e) hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

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

PPT skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger, jf. barnehageloven § 34. PPT må utarbeide sakkyndig vurdering i alle tilfeller der dere mottar henvendelser om barn som kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 33 jf. § 31. Den sakkyndige vurderingen er en forutsetning for at kommunen skal kunne vurdere om et barn har rett til spesialpedagogisk hjelp, og dere må derfor utarbeide en sakkyndig vurdering selv om dere mener at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Observasjoner

PPT og barnehagemyndighet opplyser i RefLex at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger i alle de tilfellene hvor PPT mottar henvisning, og der PPT ikke anbefaler spesialpedagogisk hjelp.

Vi har mottatt seks sakkyndige vurderinger som alle er utarbeidet i perioden mai 2022 til mai 2023. Det kommer frem av innsendte dokumentasjon at det ble sendt inn skriftlige henvisninger forut for alle de sakkyndige vurderingene.

I dokumentet «Retningslinjer for spesialundervisning i skole og spes ped hjelp barnehage» står det: «*barnehagen eller PPT samarbeider med de foresatte om innholdet i henvisningen, og gir foresatte nødvendige råd og veiledning*». Videre står det: «*det er foresatte som formelt skal søke/henvise til PPT om spesialpedagogisk hjelp, og henvisningen skal så sendes til PPT som lager sakkyndig vurdering*».

Vi har fått opplyst at i en sak vurderte PPT at et barn ikke trengte spesialpedagogisk hjelp, og den sakkyndige vurderingen ble i dette tilfellet ikke sendt fra PPT til kommunen ved barnehagemyndigheten. Dette medførte at det i denne saken heller ikke ble truffet enkeltvedtak. I dokumentet «Retningslinjer for spesialundervisning i skole og spes ped hjelp barnehage» står det også under pkt. 5 på side 5: «*Dersom det anbefales spesialpedagogisk hjelp sender barnehagen denne sammen med henvisningsskjema til Storfjord kommune ved Oppvekst og kultursjef som gjør enkeltvedtak*».

Til orientering har ikke Statsforvalteren i dette tilsynet sett på deltemaet «vedtak», men

vi vil likevel bemerke at det skal treffes vedtak både der PPT anbefaler spesialpedagogisk hjelp og der det ikke anbefales.

Vurderinger

Svaret fra PPT i RefLex er samstemt med innholdet i dokumentet «Retningslinjer for spesialundervisning i skole og spes ped hjelp barnehage» om at PPT skal utferdige sakkyndig vurdering når det blir gjort en henvisning.

I de seks tilfellene PPT har mottatt henvisning, har PPT utferdiget sakkyndig vurdering, også der de ikke har anbefalt spesialpedagogisk hjelp.

Konklusjon

Vi vurderer kravet som oppfylt.

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

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

Observasjoner

I RefLex opplyser PPT at det skal komme frem av henvisningen om henviser har snakket med barnet i forkant av henvisningen til PPT. PPT skriver videre at de fleste barn som henvises er små, og at foresatte er med på å fylle ut skjemaet for henvisning jf. at de representerer barnets stemme. PPT skriver at de snakker med foresatte på oppstartsmøtet. Når PPT foretar kartleggingen snakker de med barna om hvorfor de er der, men PPT påpeker at den informasjonen som gis er alderstilpasset. Barnehamyndigheten skriver at barnehagebarn også kan bli hørt gjennom barnehagens personale, og at dette vil fremgå av enkeltvedtaket.

I dokumentet «Retningslinjer for spesialundervisning i skole og spes ped hjelp barnehage» står det under pkt. Medvirkning § 3: «*Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet*». Videre står det under pkt. Handling: «*Barnets kontaktperson i barnehagen skal etter barnets alder og modenhet, ha samtale med barnet om hvordan barnet trives og opplever den spesialpedagogiske hjelpa jevnlig. Ansatte skal følge med og tilpasse tilbudet etter barnets behov og motivasjon. Hvis tilbudet ikke oppleves hensiktsmessig, så må opplegget endre organisering, innhold eller metode. Kontaktperson tar barnets reaksjoner med inn i samarbeidsmøter i barnehagen der dette er tema.*»

I skjema henvisning er det stilt følgende spørsmål: «*Er barnet/eleven blitt involvert (sagt sin mening) i saka og på hvilken måte?*».

Kommunen har sendt inn en mal for «Årsrapport spesialundervisning» der det står «*Når og på hvilken måte er eleven blitt hørt og involvert i saken (FNs barnekonvensjon art. 12)*». Det er ikke fremlagt tilsvarende mal for rapport for barn under opplæringspliktig alder.

Vurderinger

Barna er i alderen 3,5 til 6 år når henvisningen blir sendt PPT. Vi kan ikke se av innsendte dokumentasjon at barna blir hørt før vedtak. For eksempel om barnet har noen ønsker rundt type tiltak og organisering av den spesialpedagogiske hjelpen. Vi kan heller ikke se at det kommer frem av den sakkyndige vurderingen om PPT faktisk har gjort en vurdering

om hvor vidt barnet er i stand til å uttrykke sin mening om dette eller ikke.

PPT har imidlertid i alle de seks sakkyndige vurderingene redegjort for at det er innhentet opplysninger om barnet, både fra foresatte og ansatte i barnehagen gjennom flere kilder.

Barnets stemme kommer i liten grad frem i henvisningen. I en henvisning er spørsmålet «*Er barnet/eleven blitt involvert (sagt sin mening) i saka og på hvilken måte?*» blitt besvart med at det ikke er gjort fordi barnet er for ungt til det, i andre står dette som ubesvart, og det er i ett tilfelle brukt et skjema der spørsmålet ikke er tatt med (januar 2022).

Vi ser imidlertid av innholdet i de sakkyndige vurderingene at PPT får informasjon om barnet gjennom andre kilder, som henvisningen, ulike kartlegginger og pedagogisk rapport. Det blir også gitt muntlig informasjon i «oppstartsmøtet», der barnehagen forteller hva barnet liker å gjøre i barnehagen, beskrivelse av hvordan barnet kommuniserer sammen med andre barn, etc.

I tillegg får PPT informasjon om barnet fra foresatte i ett dokumentert tilfelle, i et «Tilbakemeldingsmøte» der PPT sammen med foreldre/foresatte og barnehage gjennomgikk den sakkyndige vurderingen før den ble sendt til kommunen.

I alle de sakkyndige vurderingene kommer det fram at PPT har vært i barnehagen og observert barnet. I en sak kommer det også tydelig fram at det var dialog mellom PPT og barnet i form av spørsmål fra PPT for å kartlegge verbalspråket hos barnet.

Vi ser at PPT innhenter informasjon på et tidlig stadium i prosessen og dermed sørger for å få kunnskap fra foresatte, for å sikre at barnets stemme blir hørt. Sammen med de ansatte i barnehagen, som også har inngående kunnskap om barnet i det miljøet den spesialpedagogiske hjelpen skal utøves, vil disse opplysningene kunne ha stor verdi, og da særlig når det gjelder praktiseringen av hjelpen f.eks at den blir gitt ut fra barnets behov (for eksempel daglige korte økter) og ikke ut fra barnehagens/kommunens behov for organisering av ressurser (en dag i uka).

Konklusjon

Vi vurderer kravet som oppfylt.

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

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

Observasjoner

PPT skriver i RefLex at de rutinemessig innkaller til oppstartsmøte med barnehage og foresatte straks henvisningen er fordelt ved PPT. Foresatte blir da informert og inkludert i det arbeidet som gjennomføres ved PPT. PPT skriver videre at foresatte også innkalles til samarbeidsmøtene med barnehage og PPT, samt at det gjennomføres tilbakemeldingsmøte i etterkant av den sakkyndige vurderingen.

Barnehaagemyndigheten bekrefter i sin egen vurdering at det alltid er et oppstartsmøte mellom foresatte, barnehage og PPT, eventuelt andre samarbeidsinstanser som foresatte ønsker til stede. Formålet med møtet er å lytte til foresatte, og PPT informerer om saksgangen, samt innhenter supplerende informasjon knyttet til opplysninger i henvisningen. Det vil også da bli drøftet videre arbeid i saken, for eksempel om det skal bli gjennomført observasjoner eller andre typer kartlegginger. Det kan også allerede i dette møtet bli gitt veiledning til barnehage og foresatte.

Alle henvisningene har en egen rubrikk om «Opplysninger fra foresatte/foreldre» og disse inneholder i alle tilfellene informasjon om barnet. I alle de sakkyndige vurderingene vi har fått er det et eget avsnitt om oppstartsmøtet der foresatte deltar. Vi har fått fremlagt et referat fra et «Tilbakemeldingsmøte» der PPT har innkalt foresatte og barnehage, for å gjennomgå utkastet til sakkyndig vurdering.

Vurderinger

I alle henvisningene ser vi at feltet «opplysninger fra foresatte/foreldre» er fylt ut. Innholdsmessig kan dette være generelle opplysninger som at foresatte opplever at barnet har språkvansker eller mer beskrivende, at utfordringene er knyttet til å uttale spesifikke konsonanter.

Vi ser i de seks sakkyndige vurderingene at PPT har med foreldrenes uttalelser om sitt barn. Dette gjelder spesielt i forhold til barnets utfordringer. I dokumentet «Retningslinjer for spesialundervisning i skole og spes ped hjelp barnehage» står det også under punktet 19 b: Samarbeid med barnets foreldre:

«Før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre. Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det fattes vedtak. Tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn. Det skal én gang i året utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Foreldrene og kommunen skal få denne oversikten og vurderingen.»

Foreldrene får tilsendt foreløpig sakkyndig rapport. Vi ser av et referat at det gjennomføres et «Tilbakemeldingsmøte» der PPT, barnehagen og foreldrene gjennomgår sakkyndig vurdering før den blir sendt over til kommunen og det treffes vedtak.

Konklusjon

Vi vurderer kravet som oppfylt.

2.2.4 Legger PPT stor vekt på barnets og foreldrenes syn i sin tilråkning om spesialpedagogisk hjelp?

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

Observasjoner

I PPT sin egenvurdering i RefLex skriver de at det er vanskelig å svare på dette spørsmålet, men dersom det er sendt henvisning så har foresatte uttrykt sitt syn på at barnet trenger spesialpedagogisk hjelp. PPT utfører alltid en sakkyndig vurdering, men i noen tilfeller kan foresatte mene at barnet har behov for større ressurs enn det PPT anbefaler i sin sakkyndige vurdering.

Vurderinger

I alle de seks sakkyndige vurderingene kommer det tydelig fram hvilken informasjon som kommer fra foresatte, og hvilken informasjon som kommer fra for eksempel barnehage, pedagogisk rapport, eller som er basert på PPT sine egne observasjoner og tester. Det er også opplysninger fra foresatte i selve henvisningen, men PPT har ikke skriftliggjort verken vurdering, eller vektlegging av foresattes syn. Vi har fått fremlagt et referat fra ett «Tilbakemeldingsmøte» mellom PPT, barnehage og foresatte der formålet er å gjennomgå sakkyndig vurdering før den oversendes kommunen for vedtak. I referatet er det et eget avsnitt, «Fra hjemmet» der det tydelig fremgår at foresatte har lest foreløpig sakkyndig vurdering, og der det videre står at foreldrene: «kjenner igjen barnet ut fra beskrivelsene». I denne konkrete saken anbefalte PPT at det ble gitt spesialpedagogisk hjelp. Ut over dette har vi ingen informasjon om at det blir gitt tilbakemeldinger fra foresatte på disse møtene. Derfor har vi heller ingen informasjon at disse er blitt vurdert og hensyntatt før PPT sender de endelige sakkyndige vurderingene til barnehagemyndigheten.

Det fremgår ikke av teksten i de sakkyndige vurderingene om det har vært avholdt et «Tilbakemeldingsmøte», og dermed fremkommer det heller ikke om det er kommet innspill fra foresatte, eller om de for eksempel er uenige i PPT sin vurdering. Det står heller ingenting i dokumentet «Retningslinjer for spesialundervisning i skole – spesialpedagogisk hjelp» om at det skal avholdes «Tilbakemeldingsmøte», men det står at *«foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det fattes vedtak»*.

Vi kan ut fra innholdet i de sakkyndige vurderingene ikke se at verken foresattes eller barnets syn og stemme er vurdert og vektlagt, men kun at det er innhentet opplysninger fra foresatte.

Konklusjon

Vi har ikke grunnlag for å vurdere om lovkravet rundt dette kontrollspørsmålet er oppfylt eller ikke.

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

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

Observasjoner

PPT skriver i sin egen vurdering, at avhengig av forarbeidet barnehagen har gjort, vil en måtte vurdere om det må gjøres ytterligere undersøkelser/kartlegginger, slik at PPT har tilstrekkelig informasjon som grunnlag for vurderingen. Videre opplyser PPT at innhenting av opplysninger kan være alt fra observasjon, bruk av kartleggingsverktøy, samt at PPT ber barnehagen gjennomføre kartlegginger. I tillegg må barnehagen legge ved kartlegginger og pedagogisk rapport ved henvisningen, der det også skal forekomme hvilke tiltak som er gjennomført og evaluering av disse. Hvis det avdekkes behov for ytterligere undersøkelser, er PPT i dialog med foresatte for henvisning til spesialisthelsetjenesten, sistnevnte etter samtykke og i samarbeid med foresatte.

Barnehagemyndigheten skriver i egen vurderingen at hun har inntrykk av at PPT sørger for at saken er godt nok opplyst, før sakkyndig vurdering. De ber om ytterligere kartlegginger ved behov. Det er også rutine for at de tar utgangspunkt i pedagogisk rapport fra barnehagen.

Vi har fått fremlagt mal for henvisningsskjema og seks henvisninger, i tillegg til referat fra oppstartsmøter, pedagogisk rapporter og andre testverktøy.

Vurderinger

Vi har ingen informasjon om PPT innhenter årsrapporter dersom det er barn som tidligere har mottatt spesialpedagogisk hjelp. Det er et lovkrav om at det skal utferdige en årsrapport jf. barnehageloven og en slik rapport vil kunne være en verdifull kilde til informasjon når PPT skal utferdige en ny sakkyndig vurdering.

Vi kan imidlertid se av innholdet i henvisningene og de pedagogiske rapportene at PPT får mye informasjon om barnet fra barnehagen, som blant annet utfører kartlegging. PPT lister opp de ulike informasjonskildene innledningsvis i den sakkyndige vurderingen, samt opplyser når disse er innhentet. Vi ser i alle de sakkyndige vurderingene at PPT har hatt dialog og samtaler både med barnehage og foresatte, og i alle sakene selv vært i barnehagen og observert barnet.

Konklusjon

Vi vurderer kravet som oppfylt.

2.2.6 Utarbeider PPT sakkyndige vurderinger så snart som mulig?

Kommunen skal forberede og avgjøre saker om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig, jf. forvaltningsloven § 11 a. Siden sakkyndige vurderinger en del av saksforberedelsen må dere utarbeide den sakkyndige vurderingen så snart som mulig. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å utrede saken. Det kan ikke innføres venteliste for utredning av barns behov for spesialpedagogisk hjelp. Dette vil stride mot det enkelte barnets rett til spesialpedagogisk hjelp.

Observasjoner

Barnehagemyndigheten opplyser i sin egen vurdering at hun har inntrykk av at PPT utarbeider sakkyndig vurdering uten noe ugrunnet opphold. Hun skriver at PPT gjennomgår alle henvisninger hver mandag, så oppstart av arbeidet kommer alltid tidlig i gang, selv om kartlegginger noen ganger kan ta tid. PPT svarer i sin egen vurdering nei på spørsmålet om de har gjentakende lang saksbehandlingstid.

Vi har fått fremlagt dokumentasjon som viser dato for henvisning til PPT, og dato for de seks sakkyndige vurderingene. Vi kan også se av innholdet i vurderingen når PPT har innhentet informasjon og opplysninger i saken, for eksempel dato for når PPT gjør sin observasjon i barnehagen.

I alle sakene ser vi at PPT innhenter ytterligere opplysninger og informasjon etter at henvisningen foreligger.

Opprinnelig vurdering

Det er kommunen som er ansvarlig for at den samlede saksbehandlingstiden ikke er uforholdsmessig lang, dette gjelder også tiden saken er inne til behandling hos PPT. En kommune kan derfor gjennom sin internkontroll ha rutiner som sikrer at barnehagemyndigheten allerede blir orientert når henvisningen blir sendt til PPT. Dette kan kommunen gjøre ved å veilede barnehagene om å sette kommunen som kopimottaker på henvisningen, alternativt at PPT sender bekreftelse til kommunen når de mottar henvisningen. Dette vil kunne gi myndigheten en oversikt over at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering i de tilfellene det skal, for eksempel også når PPT ikke anbefaler spesialpedagogisk hjelp. Ved å sende kopi av henvisning til barnehagemyndigheten, vil barnehagemyndigheten få oversikt over saksbehandlingstiden hos PPT.

Barnehageloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp, men vi legger til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler. Disse gjelder for hele prosessen; fra mistanke om at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken. Dette betyr blant annet at hovedregelen etter forvaltningsloven § 11a er at det skal sendes ut foreløpig svar dersom kommunen ikke blir å treffe enkeltvedtak innen fire uker etter at PPT har mottatt henvisningen. Vi har ikke fått fremlagt noen eksempler på at PPT eller kommunen har sendt ut foreløpige svar i forbindelse med vårt tilsyn, og vi konkluderer derfor at dette ikke er blitt gjort.

I de seks sakene ser vi at hovedvekten av informasjon/opplysninger i saken kommer inn sammen med selve henvisningen. Etter at PPT mottar henvisningen med tilhørende dokumentasjon, ser vi at det blant annet gjennomføres et oppstartsmøte. I tre av sakene ser vi at det går over en måned før møte blir avholdt, de andre tre sakene tar det lengre tid, den lengste 2 ½ måneder. I tillegg blir det innhentet informasjon ved at PPT gjennomfører egen observasjon av barnet. Vi ser at det i fem av sakene går det mellom 2 – 2 ½ måned fra henvisning mottas til PPT gjennomfører observasjonen, uten at det er redegjort for årsaken til dette i vurderingen.

Vi vurderer at en saksbehandlingstid hos PPT på mellom 2 ½ måned og 3 måneder i alle sakene er for lang tid. Særlig gjelder dette da det i disse sakene er snakk om utsatte og sårbare barn der det er særlig viktig å få klarlagt deres behov for å sikre deres rettigheter. Vi vurderte kravet som ikke oppfylt.

Kommunens kommentar

Storfjord kommune har revidert dokumentet «Retningslinjer for spesialpedagogisk hjelp i barnehage og spesialundervisning i skole». I kapittel 4 «Prosedyre» står det i pkt 4 at

henvisningen både skal sendes til PPT og barnehagemyndigheten. Videre står det i pkt 6 at kommunen skal sende ut foreløpig svar dersom enkeltvedtaket ikke kan fattes i løpet av en måned etter at henvisningen er mottatt. Kommunen har også sendt inn dokumentasjon som viser at en sakkyndig vurdering som er utferdiget etter åpning av tilsynet, ble ferdigstilt innen 4 uker etter at den ble mottatt av PPT. Kommunen har også sendt inn et faktisk eksempel på et foreløpig svar som ble sendt ut i januar 2024, der kommunen opplyser parten i saken om forventet saksbehandlingstid.

Statsforvalterens vurdering:

Vi vurderer med denne redegjørelsen fra kommunen at kravet er oppfylt.

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

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

Observasjoner

I PPT sin egenvurdering svarer PPT ja på dette spørsmålet. Barnehagemyndigheten opplyser i tillegg at PPT har god kompetanse på området, og har en egen ansatt med henvisningsrett til spesialisthelsetjeneste (psykologspesialist).

I dokumentet «Retningslinjer for spesialundervisning i skole og spes ped hjelp barnehage» står det at den sakkyndige vurderingen må ses i sammenheng med blant annet:

- Barnets utbytte av det ordinære tilbudet i skole eller barnehage (herunder: læreplan og kompetansemål for skole, rammeplanområder og kartleggingsdokumentasjon i barnehage)
- Lære – eller utviklingsmuligheter hos barnet/eleven
- Realistiske opplærings og/ eller utviklingsmål
- Om vanskene kan avhjelpes innafor det ordinære tilbudet
- Barnehagens/skolens rammer – kapasitet
- Hvilke rammer og innhold som vil gi et likeverdig og forsvarlig tilbud

I tre av de seks sakkyndige vurderingene anbefaler PPT spesialpedagogisk hjelp.

I de sakkyndige vurderingene redegjør PPT for barnets vansker som f.eks. forsinket språkutvikling, utviklingsforstyrrelser og forsinket og mangelfull språkutvikling.

Vurderinger

Barnehageloven (allerede fra 2016, den gang bhl § 19 d, siden bhl § 34 etter 2021) lister opp 5 minstekrav til innholdet i en sakkyndig vurdering, herunder at PPT må gjøre rede for og ta stilling til om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet, se barnehageloven § 34 bokstav a.

I tre av de seks sakkyndige vurderingene anbefaler PPT spesialpedagogisk hjelp. Ingen av de sakkyndige vurderingene har satt opp barnehageloven § 34 minimumskrav i kronologisk rekkefølge, eller avsnittsoversikt for de ulike minstekravene, bokstav a til e i

bestemmelsen.

I alle de sakkyndige vurderingene opplyser PPT om barnets vansker. Vurdering av barnets utvikling og læreversker, kommer ikke fram som et eget punkt i noen av de sakkyndige vurderingene. Det gjør det uoversiktlig, både for foresatte og for de som skal fatte vedtak. Vi vurderer likevel at de seks sakkyndige vurderingene gjør rede for og tar stilling til om det foreligger sen utvikling og læreversker hos barnet selv om det kan fremstå som noe uoversiktlig.

Konklusjon

Vi vurderer kravet som oppfylt.

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

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

Observasjoner

I PPT sin egenvurdering opplyser PPT at de gjør rede for og tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring. Barnehaagemyndigheten skriver i sin egenvurdering at etter at det er laget en sakkyndig vurdering så følger PPT opp saken videre i samarbeid med foresatte og barnehage. Varigheten er så lenge barnet er underlagt sakkyndig vurdering. Barnets utvikling evalueres systematisk. Videre skriver barnehagemyndigheten at PPT følger barnet i overgang mellom barnehage og skole ved behov.

I dokumentet «Retningslinjer for spesialundervisning i skole og spes ped hjelp barnehage» står det at den sakkyndige vurderingen må ses i sammenheng med blant annet:

- Realistiske opplærings og/ eller utviklingsmål

I tre av de seks sakkyndige vurderingene anbefaler PPT spesialpedagogisk hjelp.

Opprinnelig vurdering

Ingen av de sakkyndige vurderingene har satt opp barnehageloven § 34 minimumskrav i kronologisk rekkefølge, eller med avsnittsoversikt for de ulike minstekravene, bokstav a til e i bestemmelsen.

PPT har skrevet i sakkyndig vurdering at barnet skal ha de samme overordnede målene som er satt i rammeplanen for barnehager. Det vil si at barnehagen skal ivareta barnets sitt behov for omsorg og lek, læring og danning som for de øvrige barna. Samtidig anbefaler PPT at det utarbeides en individuell utviklingsplan (IUP) for å spesifisere målbare og individuelt tilpassede mål med utgangspunkt i sakkyndig uttalelse. PPT skriver i én av de sakkyndige vurderingene at målene i den individuelle utviklingsplanen bør i hovedsak omhandle språk og sosial kompetanse, og skriver videre at arbeidet med målene i IUP bør gjøres kjent for alle de voksne på avdelingen.

Vi kan ikke se av noen av de sakkyndige vurderingene at PPT har sagt noe om det

konkrete barnets opplærings eller utviklingsmål. Vi vurderte kravet som ikke oppfylt.

Kommunens kommentarer

Kommunen opplyser at PPT har tatt i bruk ny mal som skal ivareta at det skal tas stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring. Dette ble også bekreftet av leder for PPT på tilbakemeldingsmøtet etter foreløpig rapport. I den reviderte «Retningslinjer for spesialpedagogisk hjelp i barnehage og spesialundervisning i skole» side 8 står det i tillegg at:

Den sakkyndige vurderingen ses i sammenheng med:

- Barnets utbytte av det ordinære tilbudet i skole eller barnehage (herunder: læreplan og
- kompetansemål for skole, rammeplanområder og kartleggingsdokumentasjon i
- barnehage)
- Lære – eller utviklingsmuligheter hos barnet/eleven
- Realistiske opplærings og/ eller utviklingsmål
- Om vanskene kan avhjelpes innafor det ordinære tilbudet
- Barnehagens/skolens rammer – kapasitet
- Hvilke rammer og innhold som vil gi et likeverdig og forsvarlig tilbud

Statsforvalterens vurdering

Vi vurderer med denne redegjørelsen fra kommunen at kravet er oppfylt.

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

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

Observasjoner

I egenvurderingene svarer både PPT og barnehagemyndigheten ja på spørsmålet om PPT gjør rede for og tar stilling til om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

I dokumentet «Retningslinjer for spesialundervisning i skole og spes ped hjelp barnehage» står det at den sakkyndige vurderingen må ses i sammenheng med blant annet:

- Om vanskene kan avhjelpes innafor det ordinære tilbudet

I tre av de seks sakkyndige vurderingene anbefaler PPT spesialpedagogisk hjelp.

Opprinnelig vurdering

Barnehageloven har siden 2016 (den gang bhl § 19 d, fom 2021 § 34)) hatt en opplisting av hva som er minstekravene til innholdet i en sakkyndig vurdering, herunder at PPT må gjøre rede for og ta stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring, se barnehageloven § 34 bokstav c.

Ingen av de sakkyndige vurderingene har satt opp barnehageloven § 34 minimumskrav i kronologisk rekkefølge, eller med avsnittsoversikt for de ulike minstekravene, bokstav a til e i bestemmelsen.

Det at PPT anbefaler spesialpedagogisk hjelp, betyr at PPT har konkludert med at barnets behov ikke kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet dersom barnet går i barnehage. Vi kan ikke se av innholdet i de sakkyndige vurderingene at det er gjort en vurdering om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

For barn som går i barnehage, skal PPT vurdere om barnets barnehage har de nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnets behov innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Det er barnets omgivelser i barnehagen og det pedagogiske tilbudet barnet mottar, som skal vurderes. Forhold som andel barnehagelærere, voksentetthet og sykefravær kan være relevant i vurderingen. Det fremgår ikke av noen av de sakkyndige vurderingene om det for eksempel mangler type kompetanse på avdelingen der barnet går, som kan ha betydning for utøvelsen av den spesialpedagogiske hjelpen, eksempelvis at en assistent må ha veiledning. Vi vurderte kravet som ikke oppfylt.

Kommunens kommentarer

Kommunen opplyser at PPT har tatt i bruk ny mal som ivaretar at det skal tas stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring. Dette ble også bekreftet av leder for PPT på tilbakemeldingsmøtet etter foreløpig rapport. I den reviderte «Retningslinjer for spesialpedagogisk hjelp i barnehage og spesialundervisning i skole» side 8 står det i tillegg at:

Den sakkyndige vurderingen ses i sammenheng med:

- Barnets utbytte av det ordinære tilbudet i skole eller barnehage (herunder: læreplan og
- kompetansemål for skole, rammeplanområder og kartleggingsdokumentasjon i barnehage)
- Lære – eller utviklingsmuligheter hos barnet/eleven
- Realistiske opplærings og/ eller utviklingsmål
- Om vanskene kan avhjelpes innafor det ordinære tilbudet
- Barnehagens/skolens rammer – kapasitet
- Hvilke rammer og innhold som vil gi et likeverdig og forsvarlig tilbud

Statsforvalterens vurdering

Vi vurderer med denne redegjørelsen fra kommunen at kravet er oppfylt.

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

Det må komme frem om dere anbefaler hjelp i barnehagegruppen, i mindre grupper eller en til en i større eller mindre grad av tiden, og dere må tidfeste hvor mye av tiden som

skal gå med i de forskjellige former for hjelp jf. barnehageloven § 34. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1

Observasjoner

I PPT sin egenvurdering skriver PPT at de gjør rede for og tar stilling til hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring. Det samme kommer frem av barnehagemyndighetens svar i tillegg til at det vises til de sakkyndige vurderingene under beskrevne tiltak.

I tre av de seks sakkyndige vurderingene anbefaler PPT spesialpedagogisk hjelp.

Vurderinger

Barnehageloven har siden 2016 (den gang bhl § 19 d, fom 2021 § 34)) hatt en oppstilling av hva som er minstekravene til innholdet i en sakkyndig vurdering, herunder at PPT må gjøre rede for og ta stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring, se barnehageloven § 34 bokstav e.

Ingen av de sakkyndige vurderingene har satt opp barnehageloven § 34 minimumskrav i kronologisk rekkefølge, eller med avsnittsoversikt for de ulike minstekravene, bokstav a til e i bestemmelsen.

I tre av de seks sakkyndige vurderingene anbefaler PPT spesialpedagogisk hjelp. Vi ser av innholdet i disse tre vurderingene at PPT konkretiserer fordelingen av antall timer mellom pedagog/spesialpedagog og hjelp som kan gis av assistent. PPT har gitt konkrete anbefalinger knyttet til utøvelsen av hjelpen, for eksempel at hjelpen skal gis i korte og hyppige økter på daglig basis, som er tilpasset det konkrete barnet. Videre skriver PPT at det bør settes av faste tider til dette arbeidet, som er kjent og forutsigbart for det konkrete barnet, i tillegg til at tydelige pauser må legges inn dersom barnet synes å ha behov for det. PPT skriver også at noe av hjelpen kan gis en-til-en dersom det synes nødvendig for å skape ro og konsentrasjon, men utdyper at på sikt bør hjelpen tilbys i mindre grupper for å ivareta barnets sosiale fungering. PPT er også tydelig på at utøver må evaluere underveis hva som er det beste for barnet.

Alle de tre sakkyndige vurderingene gir gode opplysninger om organisering av den spesialpedagogiske hjelpen for det enkelte barnet. De sakkyndige vurderingene vil gi både foreldre, barnehagen og den som utøver den spesialpedagogiske hjelpen et godt verktøy for arbeidet med den spesialpedagogiske hjelpen barnet skal ha.

Konklusjon

Vi vurderer kravet som oppfylt.

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

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

være et grunnleggende hensyn jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1.

Observasjoner

Både PPT og barnehagemyndigheten skriver i sine egenvurderinger at PPT gjør rede for og tar stilling til hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen, bør ha.

I tre av de seks sakkyndige vurderingene anbefaler PPT spesialpedagogisk hjelp.

Vurderinger

Alle de tre sakkyndige vurderingene har med årstimer og uketimer og opplyser hvilken kompetanse utøver skal ha. Kompetansen PPT anbefaler er pedagog/spesialpedagog for et konkret antall spesialpedagogiske timer, og konkretiser også i vedtaket hvor mange uketimer/årstimer som skal gis av assistent. PPT sier også at tildelte timer skal gis direkte til barnet.

Konklusjon

Vi vurderer kravet som oppfylt.

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

Den sakkyndige vurderingen må inneholde en vurdering av barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, og det skal mye til for å sette det til side. Barnets syn på den spesialpedagogiske hjelpen er svært viktig når dere vurderer hva som er til barnets beste. Dere må foreta en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov, for eksempel deltakelse i fellesskapet og hvile. I denne vurderingen må ulike momenter vektas opp mot hverandre, slik at en kan trekke ut av vurderingen hva som veier tyngst. Dette må begrunnes særskilt, og må vises blant annet gjennom at hensynet er vektet opp mot andre hensyn.

Observasjoner

I PPT sin egenvurdering skriver de at de vurderer hva som er barnets beste, men de uttaler også at dette ikke fremkommer godt nok i den sakkyndige vurderingen. PPT skriver at det skal gjøres en revidering av malen som brukes for sakkyndig vurdering, slik at det blir et eget avsnitt om barnets beste.

Barnehagemyndigheten besvarer også spørsmålet bekreftende og skriver i tillegg at PPT tar utgangspunkt i kartlegginger som er gjort, har lyttet til foresatte og barnets stemme og vurderer barnets særlige behov for tidlig hjelp og støtte for god utvikling.

Vurderinger

Selv om PPT ikke bruker begrepet «barnets beste» i de sakkyndige vurderingene, så ser vi at PPT likevel på enkelte områder gjør en barnets beste vurdering, særlig gjelder dette beskrivelsen av selve gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen. Eksempelvis når det står at hjelpen skal gis i korte og hyppige økter på daglig basis som er tilpasset det konkrete barnet, og at det bør settes av faste tider til dette arbeidet som

er kjent og forutsigbart for det konkrete barnet, i tillegg til at tydelige pauser må legges inn dersom barnet synes å ha behov for det. Videre at noe av hjelpen kan gis en-til-en dersom det synes nødvendig for å skape ro og konsentrasjon, men utdyper at på sikt bør hjelpen tilbys i mindre grupper for å ivareta barnets sosiale fungering. PPT er også tydelig på at utøver må evaluere underveis hva som er det beste for barnet.

Vi ser at foresatte har fått være uttalt seg i prosessen av utarbeidelsen av sakkyndig vurdering og dermed vært med på å ivareta barnets stemme.

PPT kunne imidlertid med fordel sagt noe om hvorfor man ikke har valgt å snakke med barnet selv når vi her snakker om barn i 3-5 årsalderen. Det kunne være nyttig å høre om barnet ville foretrekke å jobbe en til en eller i en mindre gruppe. Hvis barnet ønsker å være sammen med resten av barnet-gruppen, må PPT ta stilling til om dette skal ses på som et viktig argument i vurderingen. Det samme gjelder dersom man jobber i grupper. Har barnet noen synspunkt vedrørende sammensetningen, størrelsen på gruppene etc.?

Det er positivt at PPT selv i egenvurderingen signaliserer at de i mal for sakkyndig vurderingen vil være mere tydelige på å få med barnets beste. Innholdet i de sakkyndige vurderingene vil være avgjørende også for innholdet i vedtaket. Jo tydeligere PPT er sin barnets beste vurdering i sakkyndig vurdering, jo mere sannsynlig er det at dette vil bli videreført i vedtaket, og når barnehagen og utøver jobber med barnets IUP.

Konklusjon

Vi vurderer kravet som oppfylt.

3 Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at barnehagemyndigheten i Storfjord kommune/-Omasvuona suohkan/Omasvuonon kunta sørger for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogiskhjelp, før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 34 jf. 31.

Storfjord kommune/Omasvuona suohkan/Omasvuonon kuntahar gjort et grundig arbeid med å revidere sin rutinebeskrivelse som gjelder spesialpedagogisk hjelp og har også vist konkrete eksempler i form av saksbehandling som viser at kommunen oppfyller regelverket.

Harald Johansen

tilsynsleder

Rita Hellesvik

seniorrådgiver