



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunens arbeid for å sikre at retten til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt.

Asker kommune





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Asker kommune. Temaet for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at retten til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt. Tilsynet er en del av felles nasjonalt tilsyn 2022 – 2025.¹

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

Vi har konkludert med at Asker kommune har en internkontroll som sikrer at barnet henvises til PPT og at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold. Vi finner det ikke sannsynliggjort at kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at de sakkyndige vurderinger har et innhold i samsvar med regelverket. Når det kommer til vedtak om spesialpedagogisk hjelp vurderer vi at internkontrollen ikke sikrer at kommunen fatter vedtak uten ugrunnet opphold, at saken er tilstrekkelig opplyst eller at vedtakene er i tråd med kravene i barnehageloven.

Når det gjelder gjennomføringen og oppfølgingen av den spesialpedagogiske hjelpen, vurderer vi at internkontrollen ikke sikrer at den spesialpedagogiske hjelpen blir iverksatt fra vedtaksdato, eller fra den datoen vedtaket fastsetter. Vi finner det heller ikke sannsynliggjort at kommunen sikrer at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket. I tillegg er det vår vurdering at internkontrollen ikke sikrer at den som gir hjelpen, sender inn en årlig rapport.

Asker kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten under punkt 1.6. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt 5.

Kommunen har rettefrist til 30.09.2024.

¹ Les mer om hva Felles nasjonalt tilsyn er på Udir sine nettsider: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/tilsyn-med-offentlige-barnehager-og-skoler/#a162487>



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Asker kommune	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
1.4 Rettslige krav til spesialpedagogisk hjelp	6
1.5 Rettslige krav til internkontrollen	6
1.6 Kommunens organisering og internkontroll.....	6
2 Utarbeide sakkyndige vurderinger	7
2.1 Rettslige krav	7
2.1.1 Sikrer kommunen at de henviser barnet til PPT uten ugrunnet opphold, i de tilfellene barnehageloven krever det?	7
2.1.2 Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold?	9
2.1.3 Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket?	10
3 Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp	12
3.1 Rettslig krav.....	12
3.1.1 Sikrer kommunen at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp?.....	12
3.1.2 Sikrer kommunen at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering?	13
3.1.3 Sikrer kommune at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket?	15
4 Gjennomføring av den spesialpedagogiske hjelpen	16
4.1 Rettslig krav.....	16
4.1.1 Sikrer kommunen at de setter i gang den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato, eller fra den datoen vedtaket fastsetter?.....	16
4.1.2 Sikrer kommunen at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket?	17
4.1.3 Sikrer kommunen at den som gir hjelpen, sender en årlig rapport med et innhold i samsvar med regelverket til foreldrene og kommunen?	19
5 Pålegg om retting	21
6 Oppfølging av påleggene	21
7 Kommunen har rett til å klage	22



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med Asker kommune.² I tilsynet kontrollerer vi om Asker kommune, gjennom sin internkontroll, sikrer at regelverket i barnehageloven med forskrifter om spesialpedagogisk hjelp blir fulgt.

Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, og vi skal derfor gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. Fordi vi behandler personopplysninger i tilsynet, gjelder også bestemmelsene i personopplysningsloven.³

1.1 Kort om Asker kommune

Asker kommune har 96 barnehager. Det er 63 private og 33 kommunale barnehager i kommunen. Ifølge tall fra BASIL per. 15.12.2023 har Asker kommune 5241 barn som går i barnehage, og av disse er det 149 barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 35. Videre viser tall fra BASIL at 22,5% av årstimene blir gitt av spesialpedagog, men 77,5% av årstimene blir gitt av assistent.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette 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 i barnehagen.

Tilsynet er en del av felles nasjonalt tilsyn 2022 – 2025.⁴

² Jf. barnehageloven § 54, og kommuneloven kapittel 30.

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

⁴ Les mer om hva felles nasjonalt tilsyn er på Udir sine nettsider: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/tilsyn-med-offentlige-barnehager-og-skoler/#a162487>



1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren sendte tilsynsbrev 17.01.2024 til Asker kommune. I tilsynet benytter vi tilsynsmateriell utarbeidet av Utdanningsdirektoratet.

Kommunen ble pålagt å svare i RefLex og levere dokumentasjon til oss.⁵ Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen og PPT. I tillegg har vi invitert styrere og pedagogiske ledere i 20 utvalgte barnehager, samt fire foreldre til å svare på spørreskjema i Forms. Vi har gjennomført intervjuer med ledere i kommunen og styrere i barnehager.

Videre fikk vi midlertidig pålogging til Asker kommune sitt kvalitetssystem SIMPLI, og fikk tilgang til kommunens rutiner og Ros-vurderinger innenfor områdene henvisning til PPT, sakkyndige vurderinger, vedtak om spesialpedagogisk hjelp og gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen.

I tillegg har vi mottatt følgende dokumentasjon:

1. Organisasjonskart Asker kommune.
2. Delegasjonsreglement Asker kommune.
3. Utlysning av stilling som styrer/virksomhetsleder, pedagogisk leder og spesialpedagog og spesialpedagoger.
4. Virksomhetsstyring i Asker kommune.
5. Ti enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 35 med tilhørende saksdokumenter.
6. Fem enkeltvedtak hvor det er gitt avslag på spesialpedagogisk hjelp etter § 35.
7. Arbeidsplan og oversikt over hvem som utfører vedtakene og deres kompetanse og utdanning.
8. Oversikt over utførte timer spesialpedagogisk hjelp.

Våre vurderinger og konklusjoner i rapporten er basert på opplysninger vi har fått i RefLex, SIMPLI og dokumentasjonen ovenfor. I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til Asker kommune den 22.04.2024. 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.

⁵ RefLex er Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering der vi har stilt spørsmål som er relevante for dette tilsynet.



1.4 Rettslige krav til spesialpedagogisk hjelp

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det.⁶ Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen.

1.5 Rettslige krav til internkontrollen

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges.⁷ Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, særpreg, aktiviteter og risikoforhold.⁸ 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 står i kommuneloven § 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,⁹ og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med den spesialpedagogiske hjelpen. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

1.6 Kommunens organisering og internkontroll

I «Kommunedirektørens delegasjonsreglement» går det frem at kommunedirektøren har ansvaret for internkontrollen etter kommuneloven § 25-1. Ansvaret er delegert videre til direktør for oppvekst.

I dokumentet «Virksomhetsstyring i Asker kommune» står det at internkontroll etter kommuneloven § 25-1, er en del av kommunens egenkontroll. Kommunedirektørens internkontroll er den samlede kontrollen administrasjonen fører med egen virksomhet. Kommunedirektøren har ansvaret for internkontrollen fungerer tilfredsstillende i alle deler av organisasjonen. Videre går det frem at virksomhetslederne har fått delegert myndighet og fullmakt for internkontrollen i egen virksomhet.

I delegasjonsreglementet er oppgavene knyttet til spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven delegert fra kommunedirektøren til direktør for oppvekst. Ansvaret for å utarbeide sakkyndige

⁶ Jf. Barnehageloven § 31.

⁷ Jf. Kommuneloven § 25-1 første ledd.

⁸ Jf. Kommuneloven § 25-1 andre ledd.

⁹ Jf. Kommuneloven § 25-1.



vurderinger¹⁰ er delegert til seksjon barn, familie og inkludering, som PPT er en av fem virksomheter innenfor. Ansvar for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp er delegert fra direktør oppvekst til seksjon kvalitet og utvikling i oppvekst. Videre går det frem at det er barnehagemyndigheten som fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Ansvar for gjennomføringen og oppfølgingen av den spesialpedagogiske hjelpen er delegert fra direktør for oppvekst til kommunalsjef barnehage, og videre til virksomhet spesialpedagogisk tjeneste til førskolebarn. Delegasjonsreglementet er sist oppdatert av kommunedirektøren 12.01.2024.

2 Utarbeide sakkyndige vurderinger

2.1 Rettslige krav

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

2.1.1 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.¹¹ 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.¹² 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

Vi har mottatt 15 henvisninger med tilhørende pedagogisk rapporter. Dokumentasjonen viser at henvisningene gjelder både barn som ikke har blitt utredet tidligere, og barn som allerede har vedtak.

Vi har også mottatt «Rutine for barnehager ved behov for ekstra støtte til barns utvikling». Rutinen består av 8 trinn og beskriver hvordan barnehagene skal gå frem når et barn kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Trinn 1 innebærer at barnehagen undersøker miljøet rundt barnet og reflekterer over og vurderer egen praksis. På trinn 2 arrangerer leder i barnehagen et ressursteam møte. Ressursteam møte består av styrer/daglig leder/avdelingsleder, pedagogiske ledere og spesialpedagog og/eller PP-rådgiver fra pedagogisk støtteteam. I tillegg kan helsesykepleier, logoped, fysioterapeut og ergoterapeut delta ved behov. I disse møtene blir det

¹⁰ Jf. barnehageloven

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

¹² Jf. kommuneloven § 25-1.



avgjort hvilken oppfølging barnehagen skal få videre eller om saken avsluttes. På bakgrunn av arbeidet som er gjort i fase 1 kan det i ressursteam møte bli bestemt at barnet blir henvist til PPT, eller at barnehagen får støtte fra ulike instanser. Dersom barnehagen skal få støtte fra ulike instanser, utarbeider partene en tiltaksplan som blir evaluert og jobbet videre med frem til trinn 8. Da blir det gjort en ny vurdering for videre oppfølging, hvor henvisning til PPT er ett av alternativene.

Kommunen har utarbeidet en egen nettside «Asker barnehagene» som skal være en ressurs for ledere og ansatte i barnehagene. Både private og kommunale barnehager har tilgang til nettsiden. Rutinen, som er omtalt ovenfor, og en veileder til denne, ligger på nettsiden. Videre er det informasjon om pedagogisk støtteteam og tverrfaglig innsatsteam, som er tiltak i rutinen. Det er også blitt lagt ut en film om prosessene i rutinen.

Under intervjuene blir det opplyst at rutinen blir gjennomgått på styrersamlinger, hvor både private og kommunale barnehager deltar. Vi har mottatt PP-presentasjoner fra styrersamlingene 05.12.2023 og 23.01.2024 hvor rutinen har blitt gjennomgått. Vi vurderer at informasjonen på nettsiden, samt gjennomgangen på styrersamlingene, sikrer at alle barnehagene har fått informasjon om rutinen.

Det er nedfelt i rutinen at målet er å sikre at barna får rett hjelp til rett tid. Dette innebærer å iverksette tiltak slik at barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet, men også at barn som har et særskilt behov for spesialpedagogisk hjelp får dette så raskt som mulig.

Internkontrollen skal være systematisk og skal være tilpasset behovet til kommunen. Vi vurderer at «Rutine for barnehager ved behov for ekstra støtte til barns utvikling» er et tiltak som kan være egnet til å systematisere og effektivisere prosessen knyttet til henvisning til PPT. Samtidig kan det medføre en praksis som gjør at barnehagen alltid skal prøve ut tiltak, selv om det er åpenbart at barnet kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Videre kan en praksis hvor alle åtte fasene skal gjennomføres medføre at det tar lang tid før barnet blir henvist.

Det blir sagt i intervjuene at barnets utfordringer og behov påvirker hvor lang tid det tar fra trinn 1 til trinn 8. Flertallet av barnehagene oppgir at det tar i snitt 3-6 uker. Både PPT, barnehagemyndigheten og barnehagene forteller at i de sakene hvor det er åpenbart at barnet trenger spesialpedagogisk hjelp, blir det allerede i fase 2 avgjort at barnet skal henvises til PPT. I tillegg er det en omforent oppfatning at det jobbes systematisk med tiltak rundt barnet på alle trinn i rutinen, for eksempel via pedagogisk støtteteam, slik at barnet får tett oppfølging. Det ble uttalt i intervjuene at det ikke er noe absolutt krav at barnehagene skal drøfte saken i ressursteam eller prøvd ut tiltak sammen med pedagogisk støtte team før barnet blir henvist.

Foreldrene har også mulighet til å henvise direkte til PPT. Informasjon om hvordan foreldrene skal gå fram finnes på nettsidene til Asker kommune.

Retten til spesialpedagogisk hjelp må vurderes på et selvstendig grunnlag. For barn som går i barnehage skal det i vurderingen også tas standpunkt til om barnets behov kan avhjelpes



innenfor det ordinære barnehage tilbudet.¹³ PPT skal undersøke barnets utvikling, læring, evner og forutsetninger, og vurderer om barnehagen har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnet innenfor det ordinære barnehage tilbudet. Vi anser at kommunens rutine sikrer at denne vurderingen blir utført. Samtidig er rutinen tydelig på ressursteam i trinn to kan avgjøre, på bakgrunn av en faglig vurdering, at barnet skal henvises direkte til PPT. På bakgrunn av dokumentasjonen og intervjuene er det vår vurdering at rutinen sikrer at barn blir henvist til PPT uten ugrunnet opphold.

Internkontrollen skal evalueres og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. På styrersamlingene 05.12.2023 og 23.01.2024 jobbet styrerne i grupper og svarte på spørsmål om rutinen og ressursteam møtene. Spørsmål som blant annet ble diskutert var hva som kan fremme og hemme at barn får riktig hjelp til rett tid, hvilke kriterier kan ligge til grunn for at ressursteam møtene blir vellykket, erfaringer med organisering, form og innhold i møtene. Vi anser dette for å være en evaluering av rutinen som kan være grunnlag for å gjennomføre nødvendige justeringer.

Samlet er det vår vurdering at Asker kommune henviser til PPT uten ugrunnet opphold og at kommunen har nødvendige rutiner og prosedyrer for dette.

Konklusjon

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

2.1.2 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.¹⁴ PPT må utarbeide de sakkyndige vurderingene uten ugrunnet opphold.¹⁵ 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.¹⁶ 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 RefLex og intervjuene, fikk vi opplyst at PPT har deltatt på et pilotprosjekt for å korte ned saksbehandlingstiden fra mottatt henvisning til sakkyndig vurdering var utarbeidet.

¹³ Jf. [Veilederen spesialpedagogisk hjelp](#) punkt 1.3 fra Utdanningsdirektoratet.

¹⁴ Jf. barnehageloven § 34.

¹⁵ Jf. forvaltningsloven § 11 a.

¹⁶ Jf. kommuneloven § 25-1.



Vi har mottatt henvisninger og sakkyndige vurderinger for 15 barn som ble utarbeidet i 2022 og 2023. Av de sakkyndige vurderingene som ble utarbeidet før pilotprosjektet hadde PPT en saksbehandlingstid fra henvisning til sakkyndigvurdering var ferdigstilt på opptil 187 dager. Tre av de sakkyndige vurderingene er utarbeidet i etterkant av prosjektet. Disse har en saksbehandlingstid på 47 til 64 dager. PPT og kommunen opplyser i intervjuene at effekten av prosjektet er at saksbehandlingstiden har gått ned til gjennomsnittlig 72 dager, fra henvisning er mottatt til sakkyndig vurdering er ferdig. Det er dermed vår vurdering at pilotprosjektet har vært et tiltak som har fått ned saksbehandlingstiden.

Vi har mottatt «Rutine for inntak i PPT Asker» som gjelder for inntaksteamet hos PPT. Av rutinen går det frem at administrative konsulenter sjekker at henvisningen inneholder all nødvendig dokumentasjon. Inntaksteamet, som består av avdelingsleder hos PPT, administrativ konsulent og to PP-rådgivere, har møte en gang i uken. Prosedyren i møtene er at nye henvisninger blir gjennomgått og kontrollert etter en sjekkliste. Henvisningen blir så fordelt til en saksbehandler.

I tillegg har vi mottatt rutinen «Sakkyndig vurdering - standardforløp utredning». Rutinen er at arbeidet i inntaksteamet og forberedelser til utredning, skal ta maks tre uker. Utredningen av barnet og sakkyndig vurdering skal gjennomføres i løpet av de neste 12 dagene. PPT opplyser at sakkyndig vurdering blir utarbeidet av PP-rådgiveren som har fått ansvaret for oppfølgingen. Rutinen er at rådgiverne følger opp en sak av gangen. Samtlige barnehager opplyser at PPT fra høsten 2023 har rask saksbehandlingstid. Flertallet av barnehagene mener at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold.

PPT opplyser at de nevnte rutinene er kjent og blir brukt av de ansatte i virksomheten. Videre har det blitt gitt informasjon PPT sitt arbeid med de sakkyndige vurderingene på styrersamlinger, slik at styrerne har kunnskap om rutinene.

Vi anser at kommunen har vurdert den lange saksbehandlingstiden hos PPT, som en risiko for at barn som har rett på en sakkyndig vurdering av behovet for spesialpedagogisk hjelp, ikke fikk dette innen rimelig tid. Prosjektet med å redusere saksbehandlingstiden vurderer vi som et nødvendig tiltak. Kommunen opplyser at gamle rutiner ble justert og nye rutiner ble utarbeidet. Vi vurderer kommunens rutiner sikrer at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold. Videre vurderer vi at rutinene er til hjelp for de ansatte, slik at de vet hvordan arbeidet med de sakkyndige vurderingene skal løses og at oppgavene blir gjennomført i samsvar med det som er bestemt.

Konklusjon

Asker kommune sikrer at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold.

2.1.3 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.¹⁷ 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 hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. I vurderingen må PPT synliggjøre hvordan tilrådommen ivaretar barnets behov og barnets beste.¹⁸

Kommunen skal sikre at alle de sakkyndige vurderingene inneholder nødvendig informasjon. Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen.¹⁹ 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

PPT har utarbeidet en rutine for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Her er det blant annet nedfelt at det skal innhentes samtykke, at mal for sakkyndig vurdering skal benyttes, hvilken dokumentasjon som skal legges til grunn og at tilrådommen skal drøftes med minimum et PP-rådgiver. I malen for sakkyndige vurderinger ser vi at PPT innhenter informasjon om barnet fra foreldre, barnehagen, egne observasjoner og kartlegginger, eventuelt andre sakkyndige instanser. Videre inneholder malen vilkårene fra barnehageloven § 35.

Vi har mottatt sakkyndige vurderinger med tilhørende dokumentasjon for ti barn, som har fått innvilget spesialpedagogisk hjelp. I den sakkyndige vurderingen skal det blant annet utredes og tas standpunkt til hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha.²⁰

Dokumentasjonen viser at årstimerne er fordelt mellom spesialpedagog og assistent i ni av de ti sakkyndige vurderinger. PPT skriver at et gitt timetall skal gjennomføres av assistent med relevant kompetanse, og vi merker oss at hovedandelen av timene i vedtakene, skal gjennomføres av assistent. Utdanningsdirektoratet har uttalt at bruk av assistent kun kan skje dersom det fremstår som forsvarlig og nødvendig.²¹ Den sakkyndige vurderingen må også synliggjøre om det kan være nødvendig med bruk av assistent for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp.²²

Vi kan ikke se at PPT har vurdert om bruken av assistent er forsvarlig og nødvendig i de sakkyndige vurderingene. Vi vurderer at bruken av assistent og fordelingen av årstimer mellom spesialpedagog og assistent fremstår mer som en fast ordning, enn at en faglig vurdering av hva som er nødvendig og forsvarlig ligger til grunn.

Kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at PPT følger regelverket. I og med at de sakkyndige vurderingene ikke inneholder en vurdering av om assistentressursen er

¹⁷ Jf. barnehageloven § 34.

¹⁸ Jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

¹⁹ Jf. Kommuneleien § 25-1.

²⁰ Jf. barnehageloven § 34 andre leddbokstav e.

²¹ Jf. [Krav til kompetanse og bruk av assistent](#), Veilederen spesialpedagogisk hjelp fra Utdanningsdirektoratet 29.03.2017.

²² Jf. [Nærmere om tilrådommen](#) Veilederen spesialpedagogisk hjelp fra Utdanningsdirektoratet 29.03.2017.



nødvendig og forsvarlig for å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen, kan vi ikke se at kommunen sikrer at de sakkyndige vurderingene er i tråd med regelverket.

Videre har PPT en rutine for gjennomlesing av sakkyndige vurderinger. Her står det at gjennomlesingen av de sakkyndige vurderingene er delegert til team bestående avdelingsleder og PP-rådgiver. Rutinen inneholder en sjekkliste med punkter som skal kontrolleres ved gjennomgangen. Kommunen skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Det er vår vurdering at rutinen for gjennomlesing av de sakkyndige vurderingene kan fange opp avvik og risikoen for avvik.

Konklusjon

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

3 Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp

3.1 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.

3.1.1 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.²³ 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.²⁴ 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 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

I kommunens delegasjonsreglement er det fastslått at seksjon kvalitet og utvikling er delegert ansvaret for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp og dermed er pliktet til å opplyse saken tilstrekkelig. Barnehagemyndigheten er en del av seksjonen.

²³ Jf. forvaltningsloven § 17.

²⁴ Jf. kommuneloven § 25-1.



Vi har mottatt ti vedtak hvor barna får innvilget spesialpedagogisk hjelp og fem vedtak hvor barna får avslag om spesialpedagogisk hjelp. I de mottatte vedtakene ser vi at kommunen får informasjon i saken gjennom sakkyndig vurdering. Den sakkyndige vurderingen bygger blant annet på barnehagens pedagogiske rapport, samtaler med foreldrene, samtaler med barnet, observasjon av barnet, samt ulike undersøkelser og tester. I to av sakene har barnet vært utredet hos Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP), og elementer av utredningen er tatt med i de sakkyndige vurderingene.

Den sakkyndige vurderingen er en del av utredningen av saken som ligger til grunn for enkeltvedtaket.²⁵ Kommunen har ansvar for at den sakkyndige vurderingen gir et forsvarlig grunnlag for å behandle saker om spesialpedagogisk hjelp og fatte enkeltvedtak.²⁶

Vi har tidligere vurdert at Asker kommune ikke sikrer at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket. Som en følge av dette vurderer vi derfor at saken ikke er tilstrekkelig opplyst for å kunne fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Kommunen skal sørge for at det gjennomføres en nøytral utredning av saken.²⁷ Denne skal omfatte de faktiske forhold, de rettslige forhold og vurderinger knyttet til disse. Faktiske forhold innebærer en kartlegging av barnets behov for spesialpedagogisk hjelp og hva slags hjelp som vil gi barnet en tilfredsstillende utvikling.

Kommunen er ansvarlig for at internkontrollen er systematisk og tilpasset virksomheten og at nødvendige rutiner er på plass. Vi har ikke mottatt informasjon eller dokumentasjon som viser at kommunen kontrollerer om saken er tilstrekkelig opplyst, og eventuelt etterspør ytterligere dokumentasjon. Derfor er det vår vurdering at kommunen ikke sikrer at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Konklusjon

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

3.1.2 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.²⁸ 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.

²⁵ Jf. [Veilederen spesialpedagogisk hjelp - forholdet mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtaket](#) Utdanningsdirektoratet 29.03.2017.

²⁶ Jf. [Veilederen spesialpedagogisk hjelp - kommunens ansvar](#) Utdanningsdirektoratet 29.03.2017.

²⁷ Jf. [Veilederen spesialpedagogisk hjelp - utredningsplikt](#) Utdanningsdirektoratet 29.03.2017.

²⁸ Jf. barnehageloven §§ 31 og 35, jf. forvaltningsloven §§ 2, 11 a og 23.



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.²⁹ 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 fatter vedtak i alle saker der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering.

I rutinen for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp står det at seksjon for kvalitet og utvikling har ansvaret for å fatte vedtak. Gjennom intervjuene har vi fått opplyst at det er én person som ivaretar denne oppgaven.

Videre er rutinen at sakkyndig vurdering blir sendt fra PPT til kvalitet og utvikling i kommunens saksbehandlingssystem. Vedtaksmyndigheten får umiddelbart beskjed om dette på e-post. Deretter skal vedtaksmyndigheten sende ut samtykke skjema til foreldrene. Dette skjer elektronisk og foreldrene signerer med elektronisk signatur. Når samtykke foreligger, fatter kommunen vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Kommunen opplyser i intervjuet at de tilstreber at prosessen fra de mottar sakkyndig vurdering frem til vedtak foreligger skal gå så raskt som mulig. I samtlige saker blir vedtak fattet innen tre uker. I de mottatte vedtakene fra 2023 ser vi at det tar 0-21 dager fra vedtaksmyndigheten mottar sakkyndig vurdering til vedtak blir fattet.

På bakgrunn av dette er det vår vurdering at kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp innen rimelig tid.

Kommunen har vurdert risikoen for at vedtakene ikke blir fattet så raskt som mulig, og at dette kan skje i perioder med stor arbeidsmengde for rådgiver som skriver vedtakene. Et tiltak som er innført er å registrere alle barn som blir henvist i et Excel-ark. Her blir det skrevet inn når sakkyndig vurdering er ferdigstilt og samtykke innhentet, dette for å ha oversikt over status i saken. Det er barnehagemyndigheten som fyller ut skjemaet. Vi vurderer at utfyllingen av Excel-arket gir barnehagemyndigheten oversikt over fremdriften i sakene.

Slik vi forstår kommunens praksis, er det kun én person som fyller inn i skjemaet og fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Vi vurderer at dette kan være sårbart. Vi kan ikke se at kommunen har vurdert risikoen ved at én person fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Vi kan heller ikke se at kommunen har vurdert behovet for en etterfølgende kontroll av at det blir fattet vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene.

Konklusjon

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

²⁹ Jf. kommuneloven § 25-1.



3.1.3 Sikrer kommune at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket?

Rettslig grunnlag

Barnehageloven stiller minimumskrav til innholdet i et vedtak.³⁰ 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.³¹

Kommunen skal sikre at vedtaket oppfyller kravene i regelverket. Kommunen må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen.³² 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

Kommunen har en mal for vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I malen står det at vedtaket skal inneholde informasjon om innholdet, varigheten, omfanget og organiseringen av hjelpen, samt informasjon om kompetansen til de som gir den spesialpedagogiske hjelpen. Videre skal det bli gitt tilbud om foreldrerådgivning. I rutinen for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp er det nedfelt at malen for vedtak skal følges. I spørreundersøkelsen svarer barnehagene at vedtakene er tydelige, informative og at det ikke er tvil om hvilken hjelp barnet skal ha. Det er dermed vår vurdering at malen og rutinen kan sørge for at vedtakene oppfyller kravene i barnehageloven.

Som tidligere nevnt er det en person som har ansvaret for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og som signerer vedtakene. I intervjuene kommer det fram at det ikke er kjent om det blir tatt stikkprøver av om vedtakene er i samsvar med kravene i regelverket eller om det har vært avdekket avvik.

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

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

³⁰ Jf. barnehageloven § 35, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25.

³¹ Jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

³² Jf. kommuneloven § 25-1.



4 Gjennomføring av den spesialpedagogiske hjelpen

4.1 Rettslig krav

Kommunen skal sikre at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket.³³

4.1.1 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.³⁴ 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.³⁵ 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

Vi har mottatt ti vedtak hvor det blir innvilget spesialpedagogisk hjelp. I åtte av disse fastsetter vedtaket at hjelpen skal bli gitt fra vedtaksdato. I spørreundersøkelsen svarer barnehagene at hjelpen som regel blir iverksatt fra vedtaksdato, dersom det er tilgjengelige spesialpedagoger.

I flertallet av vedtakene står det at hjelpen skal bli gitt både av spesialpedagog og assistent. Kommunen ved spesialpedagogisk tjeneste for førskolebarn, har ansvaret for å ansette spesialpedagoger. Barnehagene har fått delegert ansvaret for å ansette assistenter.

I RefLex og i intervjuene fremkommer det at spesialpedagogene har jevnlige møter med PPT hvor de går gjennom barn som er henvist. Videre har barnehagemyndigheten og virksomhet for spesialpedagogisk tjeneste for førskolebarn et felles Excel-skjema hvor det blir lagt inn når et barn er henvist, når sakkyndig vurdering er utarbeidet, når samtykke er sendt til foreldrene og når vedtaket er fattet. Begge opplyser at de er inne i skjemaet daglig, og mener at dette gir en oversikt over fremdriften. Kommunen vurderer at skjemaet setter virksomhet spesialpedagogisk tjeneste for førskolebarn i stand til å planlegge og tilgjengeliggjøre nødvendige ressurser. Det blir uttalt at føringen i Excel-arket ikke er en nedfelt skriftlig rutine.

Kommunen er ansvarlig for at internkontrollen er systematisk og tilpasset virksomheten og at nødvendige rutiner er på plass. Om rutiner skal være skriftlige eller ikke kommer an på behovet. Kommunen må dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Skriftlige rutiner skal være en hjelp for at ansatte skal vite hvordan oppgaver skal løses, og at

³³ Jf. barnehageloven §§ 31, 32 og 35, jf. kommuneloven § 25-1.

³⁴ Jf. barnehageloven § 31.

³⁵ Jf. kommuneloven § 25-1.



oppgavene blir gjennomført i samsvar med det som er bestemt. Vi vurderer at føringen i Excel-arket kan være til hjelp for at timene med spesialpedagog blir iverksatt fra vedtaksdato eller fra den datoen som vedtaket fastsetter, i og med at spesialpedagogisk tjeneste for førskolebarn får informasjon om kommende vedtak og har mulighet for å få på plass spesialpedagoger.

Når det kommer til assistenttimene, opplyser barnehagene at ressursen som hovedregel er på plass fra oppstartsdato. I flere av tilfellene velger barnehagene å benytte en assistent som er fast ansatt, og sette inn vikar på avdelingen. De kommunale barnehagene får informasjon om oppstartsdato gjennom kopi av vedtaket som blir arkivert i barnemappen. Styrer får varsel om dette på e-post. De private barnehagene er satt som kopimottakere av vedtaket.

Vi kan imidlertid ikke se hvordan kommunen følger opp og sikrer at hjelpen blir iverksatt fra vedtaksdato eller fra datoen vedtaket fastsetter, både når det gjelder timene gitt av speislapedagog og assistent.

Selv om spesialpedagog er på plass til oppstartsdato i de fleste tilfellene, blir det opplyst at det har vært avvik og at barn ikke har fått hjelp fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket fastsetter. Selv om ansettelsene av assistenter er delegert til barnehagene, må kommunen følge opp at dette blir utført i praksis. Kommunen opplyser at de er avhengig av at foreldrene eller barnehagen gir beskjed dersom hjelpen ikke blir iverksatt, for å få informasjon om avvik. Vi vurderer at dette indikerer kommunen ikke har rutiner for hvordan de skal følge opp at den spesialpedagogiske hjelpen blir iverksatt.

Konklusjon

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

4.1.2 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.³⁶ 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.³⁷ 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

Vi har mottatt vedtak for ti barn med tilhørende sakkyndige vurderinger og individuelle utviklingsplaner (IUP). Vedtakene inneholder informasjon om innholdet, varigheten, omfanget, organiseringen og kompetansen. Videre har IUP-ene et innhold i tråd med anbefalingene i

³⁶ Jf. barnehageloven § 31 fjerde ledd, jf. § 35.

³⁷ Jf. kommuneloven § 25-1.



sakkyndig vurdering og vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I mottatte vedtak ser vi at den spesialpedagogiske hjelpen som hovedregel blir gitt både av spesialpedagog og assistent.

I kommunens rutine er det nedfelt at det er spesialpedagogene, sammen med foreldrene og barnehagen, som skal skrive IUP for barn med enkeltvedtak. Videre skal IUP skrives ut fra anbefalte mål og tiltak i sakkyndig vurdering, og fungerer som spesialpedagogens/ barnehagens arbeidsverktøy.

Kommunen skal iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen for å sikre at barna får den spesialpedagogiske hjelpen de har krav på. Det vil som regel være hensiktsmessig å lage en plan for den spesialpedagogiske hjelpen.³⁸ En slik plan kan for eksempel inneholde punkter knyttet til innhold, omfang og organisering av hjelpen. I dette ligger beskrivelser av hva hjelpen skal inneholde og hvordan arbeidet skal utføres, samt en plan for når de spesialpedagogiske timene skal gjennomføres. I tillegg kan det være hensiktsmessig med en konkretisering og ansvarliggjøring knyttet til hvem som skal gjennomføre hjelpen. Planen for den spesialpedagogiske hjelpen må bygge på enkeltvedtaket.

Kommunen har en mal for IUP der organiseringen av den spesialpedagogiske hjelpen, barnets styrker og utfordringer skal beskrives. Videre skal hovedmålene, delmålene og tiltakene fra sakkyndig vurdering legges inn i IUP-en. IUP-ene skal evalueres jevnlig gjennom året. IUP-en skal ferdigstilles senest tre måneder etter at den spesialpedagogiske hjelpen er iverksatt. IUP skal signeres av alle parter. Vi vurderer at kommunen har en rutine som setter spesialpedagogene i stand til å kunne utarbeide IUP-er.

Kommunen skal følge opp at internkontrollen fungerer slik at IUP-ene er i samsvar med vedtakene om spesialpedagogisk hjelp. Av de innsendte IUP-ene ser vi at Asker kommune ved kvalitet og utvikling får kopi av IUP-ene. Vi kan derimot ikke se av kommunens rutine at de kontrollerer om IUP-ene er i samsvar med vedtakene, om de avdekker eventuelle mangler og følger dette opp. Kommunen har dermed ikke grunnlag for å kunne vurdere og iverksette nødvendige tiltak som er egnet til å redusere risikoen for at spesialpedagogene 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 av personer med kompetansen som blir beskrevet i vedtakene. Som tidligere nevnt blir den spesialpedagogiske hjelpen som hovedregel gitt både av spesialpedagog og assistent. I «Rutiner for barnehager med behov for ekstra støtte til barns utvikling» står det at vedtaket utføres av spesialpedagog fra spesialpedagogisk tjeneste for førskolebarn. Spesialpedagogisk tjeneste har ansvaret for å ansette og slik at kommunen har tilstrekkelig med spesialpedagoger. I RefLex svarer kommunen at ved langtidsfravær hos spesialpedagogen tar spesialpedagogisk tjeneste for førskolebarn kontakt med barnehagen. I samarbeid med foreldrene og barnehagen blir barnet ivaretatt ved at pedagogisk støtteam går inn og veileder barnehagen på hvordan de kan jobbe med barnet. Ved bortfall av mange timer får barnet overført timer til neste barnehageår.

³⁸ Jf. [Veilederen spesialpedagogisk hjelp - planlegging og gjennomføring](#) Utdanningsdirektoratet 29.03.2017.



Barnehagene har ansvaret for å ansette assistenten som skal utføre vedtaket. Barnehagen har også ansvaret for å sette inn vikar ved sykdom eller ferier, og sørge for at tapte timer blir tatt igjen.

Det er kommunen som skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp.³⁹ 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 forstår kommunens rutine, er ansvaret for å ansette spesialpedagoger delegert til spesialpedagogisk tjeneste for førskolebarn, mens barnehagene er delegert ansvaret med å ansette assistenter. Selv om denne oppgaven er delegert, må kommunen følge opp at spesialpedagogiske hjelpen blir gitt av personer med kompetanse og i det omfang som beskrevet i vedtakene.

Vi har mottatt registreringer av gjennomførte timer med spesialpedagog for seks barn. I intervjuene blir det opplyst at spesialpedagogene har ansvar for å registrere timene med spesialpedagogisk hjelp som blir utført i barnehagene. Lederne i spesialpedagogisk tjeneste for førskolebarn kontrollerer timene hvis barnehage eller foreldre henvender seg med spørsmål om gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen, eller hvis spesialpedagogen har mye fravær. Kommunen ber om timeoversikten, dersom de får henvendelser fra foreldre eller barnehager.

Vi kan ikke se av mottatt dokumentasjon at gjennomføringen av hjelpen gitt av assistenter blir registrert.

Vi vurderer derfor at kommunen heller har ikke grunnlag for å kunne vurdere og iverksette nødvendige tiltak som er egnet til å redusere risikoen for at barnet ikke får spesialpedagogisk hjelp i det omfanget eller kompetansen som vedtaket angir. Kommunen må sette spesialpedagogisk tjeneste for førskolebarn og barnehagene i stand til å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen i det omfanget og kompetansen som vedtaket angir. Videre må kommune følge opp at virksomhetene faktisk gjør det.

Konklusjon

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

4.1.3 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 utvikling.⁴⁰ som gir hjelpen, skal hvert år sende rapporten til foreldrene og kommunen.

³⁹ Jf. barnehageloven § 31 fjerde ledd.

⁴⁰ 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.⁴¹ 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 opplyser barnehagemyndigheten at de har møte med spesialpedagogene en gang i året hvor de går gjennom hva en årsrapport skal inneholde. I «Årshjul- barnehagemyndigheten» er denne aktiviteten lagt i april måned.

Vi har mottatt mal for årsrapport hvor det står at barnets utvikling skal beskrives, den gjennomførte spesialpedagogiske hjelpen skal beskrives og evalueres. Avslutningsvis skal det være et forslag til videre arbeid.

I kommunens rutine står det at frist for utarbeidelse av årsrapport er 1. juli, og at foreldrene, barnehagen og kommunen skal motta årsrapporten. Vi vurderer at kommunen har en rutine for utarbeidelse av årsrapporter.

Vi har mottatt åtte årsrapporter. Alle inneholder en beskrivelse av hjelpen barna har mottatt, samt en vurdering av barnets utvikling. Årsrapporten er utarbeidet og signert av spesialpedagogen som har gitt hjelpen. Foreldrene er hovedmottakere, mens barnehagen og kommunen ved kvalitet og utvikling er satt som kopimottakere.

Videre ser vi at det er oppgitt hvor mange årstimer som er gitt av spesialpedagog. Vi kan ikke se at antall timer gitt av assistent er oppført i årsrapporten. Når det kommer til beskrivelsen av hjelpen som er gitt, vurderer vi at det ikke kommer tydelig fram om dette kun er timer gitt av speislapedagog eller om assistenttimene er inkludert.

Videre skal kommunen avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Vi ser av dokumentasjonen at årsrapportene blir sendt til kommunen. Imidlertid kan vi ikke se at kommunen kontrollerer og følger opp at årsrapportene oppfyller kravene i regelverket. Dermed er det vår vurdering at kommunen 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

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

⁴¹ Jf. kommuneloven § 25-1.



5 Pålegg om retting

Statsforvalteren har konkludert med at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:⁴²

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 Asker kommune må:

- a) sikrer 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 Asker kommune må:

- a) sikre at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering.
 - b) sikre at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.
 - c) 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 Asker kommune må:

- a) sikre at de setter i gang den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato, eller fra den datoen vedtaket fastsetter.
- b) sikre at barnet får spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket.
- c) sikre at den som gir hjelpen, sender inn en årlig rapport med et innhold i samsvar med regelverket til foreldrene og kommunen.

6 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 30.09.2024. Vi avslutter tilsynet når kommunen har sannsynliggjort at regelverksbruddene er rettet.

⁴² Jf. kommuneloven § 30-4.



7 Kommunen har rett til å klage

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

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen.⁴³ 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.⁴⁴

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.⁴⁵

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 17.04.2024

Heidi Martinsen
Tilsynsleder/Seniorrådgiver

Monica Hermansen
Fung. seksjonssjef

⁴³ Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

⁴⁴ Jf. forvaltningsloven § 42.

⁴⁵ Jf. forvaltningsloven § 18.



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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