



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

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

Drammen kommune 2021





Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Drammen kommune som barnehagemyndighet. Temaet for tilsynet er kommunens plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp og til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven kapittel VII §§ 31 – 35 og § 37. Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om Drammen kommune oppfyller kravene i regelverket.

Kommunen mottok en foreløpig rapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelser har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. **Kommunen har rettefrist 08.04.2022.**

Hovedpunkter i tilsynet er:

- om kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp i de tilfellene hvor barn under opplæringspliktig alder har særlig behov for det
- kommunens samarbeid med foreldre
- om kommunen påser at det utarbeides en sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp
- kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- kommunens gjennomføring av vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- kommunens rutiner og praksis for å undersøke om et barn har rett til individuell tilrettelegging
- kommunens vedtak om individuell tilrettelegging
- kommunens iverksetting og gjennomføring av vedtak om individuell tilrettelegging

Regelverksbrudd

Rapporten inneholder pålegg om retting av regelverksbrudd som er avdekket under tilsynet. Det er gitt 3 pålegg om retting og 15 korreksjonspunkter. Nærmere om hva dette pålegget innebærer kommer fram under rapportens punkt 6.



Innholdsfortegnelse

Innhold

Sammendrag	2
1. Innledning	4
1.1. Kort om Drammen kommune	4
1.2. Om gjennomføringen av tilsynet	4
2. Utarbeide sakkyndige vurderinger	5
2.1. Rettslige krav	5
2.2. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	5
3. Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp	13
3.1. Rettslige krav	13
3.2. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	14
4. Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp	28
4.1. Rettslige krav	28
4.2. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	29
5. Kommunens vedtak om individuell tilrettelegging	35
5.1. Rettslige krav	35
5.2. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	35
6. Statsforvalterens reaksjoner	47
6.1. Pålegg om retting	47
6.2. Oppfølging av påleggene	48
7. Kommunen har rett til å klage	48



1. Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54. Reglene for statlig tilsyn er hjemlet i kommuneloven kapittel 30 og § 5 i forskrift om overgangsregler til barnehageloven – tilsyn, veiledning, reaksjoner mv.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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

1.1. Kort om Drammen kommune

I Drammen kommune er det Spesialpedagogisk tjeneste og forvaltningskontoret som fatter vedtak etter barnehageloven §§ 35 og 37. Den spesialpedagogiske tjenesten ledes av virksomhetsleder for tjenesten som er delegert myndighet til å fatte vedtak etter barnehageloven §§ 35 og 37. Tjenesten foretar en faglig vurdering etter barnehageloven før vedtak fattes.

Kommunen har 84 barnehager, jf. rapportering i BASIL per 15.12.2020. Det er 37 kommunale barnehager, 47 private barnehager hvorav tre private familiebarnehager. Det er 2362 barn i de kommunale barnehagene og 2548 barn i de private barnehagene. Tallene i BASIL viser at kommunen har dobbelt så mange vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i de kommunale barnehagene i forhold til de private barnehagene.

Temaet for dette tilsynet er kommunens plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp og til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven kapittel VII §§ 31 og 37.

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

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til retten til spesialpedagogisk hjelp og til tilrettelegging i barnehage for barn nedsatt funksjonsevne, og slik bidra til økt rettssikkerhet for barn og foreldre.

1.2. Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Drammen kommune i brev av 30.06.2021. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått nødvendig dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

I tillegg til dokumentasjonen fra kommunen, har vi i dette tilsynet benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er



utfylt av Spesialpedagogiske tjeneste. Vi har også benyttet opplysninger som er rapportert i BASIL per 15.12.2020.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

1. Kommunens organisasjonskart.
2. Kommunens delegasjonsreglement.
3. Kommunens rutinebeskrivelse.
4. Fem enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp med tilhørende saksdokumenter.
5. Prosedyre søknad §37.
6. Fem enkeltvedtak §37
7. To enkeltvedtak avslag §37
8. En klage på vedtak som kommunen har gitt medhold i
9. Mal for søknad om tilrettelegging
10. Arbeidsplan, utførere av vedtak

Vi har gjennomført 11 intervjuer. De vi har intervjuet er foreldre, ansatte i barnehager (spesialpedagoger, pedagogiske ledere og styrere), og ansatte i kommuneadministrasjonen (spesialpedagogisk tjeneste og barnehagemyndigheten). I forbindelse med intervjuene har vi også fått tilsendt vedtak og årsrapporter.

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

Vi sendte foreløpig rapport til kommunen 08.11.2021. I den presenterte vi våre foreløpige funn og konklusjoner. Vi gjennomgikk den foreløpige tilsynsrapporten på et sluttmøte med kommunen 12.11.2021. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen som var 03.12.2021. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.

2. Utarbeide sakkyndige vurderinger

2.1. Rettslige krav

Kommunen må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 33 jf. 31.

2.2. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

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

Rettslig grunnlag

Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger, jf. barnehageloven § 34. Kommunen må derfor utarbeide sakkyndig vurdering i alle tilfeller der den mottar henvendelser om barn som kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp, jf.



barnehageloven § 34 jf. § 31. Den sakkyndige vurderingen er en forutsetning for at kommunen skal kunne vurdere om et barn har rett til spesialpedagogisk hjelp, og kommunen må derfor utarbeide en sakkyndig vurdering selv om kommunen mener barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Våre observasjoner

I den oversendte dokumentasjonen vi har mottatt fremkommer det at PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering når de har fått en henvendelse. Vi har ikke sett tilfeller der PPT har fått en henvendelse og ikke utarbeidet en sakkyndig vurdering. Kommunen har en skriftlig rutine som heter *Barnehageloven kap. VII § 31-40, saksgang og intern rutinebeskrivelse*, som består av seks faser. Fasene er delt inn i bekymring, henvendelse til PPT, sakkyndig vurdering, vedtak, planlegge og gjennomføre samt evaluering og veien videre. Ifølge rutinene er det stort sett barnehagen som i samarbeid med foresatte sender en henvisning. Barnehagen skal ha prøvd ut noen tiltak før de sender en henvisning, men det står at foresatte også kan sende en henvisning uavhengig av barnehagen.

I Reflex svarer kommunen ja på spørsmålet og viser til den overnevnte rutinen.

Intervjuene bekrefter at foresatte har mottatt en sakkyndig vurdering.

Våre vurderinger

Statsforvalteren vurderer at det fremkommer av den tilsendte dokumentasjonen at kommunen har en god rutine på at PPT skal utarbeide en sakkyndig vurdering i de tilfellene barnehagen eller foresatte sender en henvisning.

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

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

Våre observasjoner

I de sakkyndige vurderingene vi har mottatt fra Drammen kommune fremkommer det at PPT gjennomfører observasjoner av barnet og samtale med foresatte. Dette understrekes også av intervjuene vi har hatt med foresatte. I kommunens rutine *Barnehageloven kap. VII § 31-40, saksgang og intern rutinebeskrivelse*, fase 3 som heter sakkyndig vurdering, står det at foresatte og barn involveres i alle deler av prosessen. Videre står det at barnets stemme skal innhentes. Innhenting av barnets meninger og tanker gjennomføres fortrinnsvis ved å snakke med barnet selv, eller eventuelt med foresatte, barnehagens ansatte, gjennom observasjon, barnets tegninger eller annet.



PPT har et eget avsnitt i den sakkyndige vurderingen som heter «*Punkter fra samtale med barnet som har betydning for vurderingen*». Under dette punktet fremkommer det hva PPT har snakket med barnet om. Dersom det ikke har vært mulighet for å snakke med barnet opplyser PPT om dette og hva som gjør at de ikke har kunnet foreta en samtale med barnet.

Vi vil trekke frem et eksempel på hvordan PPT har hørt barnet:

Barnet fremstår blid og tillitsfull. Barnet kommuniserer i stor grad med tegn og kroppsspråk. Det fremstår som at barnet trives i barnehagen og er trygg på personalet i barnehagen.

Vi vil også trekke frem et eksempel der det ikke har vært mulig å høre barnets stemme:

Barnet er forsinket i sin språkutvikling. Barnets stemme er innhentet ut ifra samtale med foreldre og informasjon fra barnehagen samt PPTs egne observasjoner og kartlegging.

Våre vurderinger

Det er vår vurdering at PPT gir barnet anledning til å gi uttrykk for sin mening under utarbeidelsen av sakkyndig vurdering. Vi viser til at PPT i noen av tilfellene har gjennomført samtale med barnet. I de andre tilfellene har barnets mening kommet frem på andre måter, for eksempel gjennom observasjoner og samtaler med foreldrene.

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

Foreldrene må få uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 32, jf. §§ 31 og 33.

Våre observasjoner

I kommunens rutine som heter *Barnehageloven kap. VII § 31-40, saksgang og intern rutinebeskrivelse*, fase 3 – sakkyndig vurdering står det at foresatte og barn involveres i alle deler av prosessen. Dette gjennomføres ved en foreldresamtale. Ifølge rutinen gjennomføres en foreldresamtale under PPTs utredning av barnet. Videre fremkommer det av rutinen at foresatte gjøres kjent med den sakkyndige vurderingen og får anledning til å stille spørsmål. Det fremkommer av den oversendte dokumentasjonen at kommunen innhenter samtykke fra foresatte. I samtykkeskjemaet står det følgende:

Før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre. Foreldre har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det fattes vedtak.

Samtykkeskjemaene er datert etter at sakkyndig vurdering er ferdig skrevet. Vi har ikke sett andre samtykkeskjemaer i dokumentasjonen vi har mottatt.



Intervjuene vi har hatt med foresatte understreker at PPT gjennomfører foreldresamtaler. Det fremkommer også av de sakkyndige vurderingene vi har mottatt at PPT har foretatt foreldresamtaler.

Våre vurderinger

Statsforvalteren har på bakgrunn av det ovenfornevnte vurdert at foreldrene får mulighet til å uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.

Vi kan imidlertid ikke se at kommunen innhenter samtykke før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering.

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

Barnets og foreldrenes syn skal tillegges stor vekt når dere utarbeider den sakkyndige vurderingen, jf. barnehageloven § 32 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Våre observasjoner

Som nevnt i punkt 2.2.3 gjennomfører PPT samtale både med foreldre og barnet dersom det lar seg gjøre. I kommunens rutine fremkommer det at foreldrene skal involveres i hele prosessen.

I intervjuene med foreldre og personalet i barnehagene går det frem at både foreldre og de ansatte kjenner igjen barnets behov i den sakkyndige vurderingen. Det fremkommer at det er en god dialog med PPT og at de gjerne drøfter problemstillinger med foresatte og barnehagen.

Under intervjuene går det frem at i en enkeltstående hendelse hvor foreldrene og PPT ikke var enige i den sakkyndige vurderingen skrev PPT flere sakkyndige vurderinger før PPT og foresatte var enige.

Våre vurderinger

Det er Statsforvalterens vurdering at det ikke fremkommer i sakkyndig vurdering hvor stor vekt PPT legger på foreldrenes syn. Det er likevel Statsforvalterens vurdering at Informasjonen PPT får via samtaler med foreldrene og barnet, samt observasjon av barnet blir gjengitt og oppsummert i de sakkyndige vurderingene. Det er også vår vurdering at foreldrene blir involvert i prosessen når PPT utarbeider den sakkyndige vurderingen. Videre er det vår oppfatning at intervjuene understreker at foreldrene blir hørt dersom de mener at den sakkyndige vurderingen ikke favner barnets utfordringer.

Konklusjon

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



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

Rettslig grunnlag

Saken skal være så godt opplyst som mulig før PPT utarbeider sakkyndige vurderinger, jf. barnehageloven §§ 33 og 34 jf. §§ 31 og 32, jf. forvaltningsloven § 17. PPT skal foreta en helhetlig utredning og bruke ulike kilder og metoder i utredningsarbeidet. PPT har plikt til å innhente alle opplysninger som trengs før de gjør den sakkyndige vurderingen. Dersom PPT ikke har tilstrekkelig fagkompetanse i en sak, må de hente inn nødvendig kompetanse fra andre.

Våre observasjoner

I de oversendte sakkyndige vurderingene observerer vi at PPT gjennomfører samtaler med foreldrene, barna og barnehagen. Videre går det frem at PPT observerer barnet og utfører ulike tester/kartlegginger. Den sakkyndige vurderingen inneholder også et punkt som heter annen vurdering hvor det fremkommer om barnet har blitt utredet andre steder.

Våre vurderinger

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

Konklusjon

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

2.2.6. Utarbeider PPT sakkyndige vurderinger så snart som mulig?

Rettslig grunnlag

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

Våre observasjoner

I den oversendte dokumentasjonen vi har mottatt fremgår det at PPT i mange av de sakkyndige vurderingene ikke oppgir når barnet ble henvist. Av de sakkyndige vurderingene hvor dette fremgår ser vi at det kan ta fra 2 måneder inntil 7 måneder fra henvisning til PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering.

I intervjuene fremkommer det at PPT utarbeider en sakkyndig vurdering, men at det er lang saksbehandlingstid hos PPT. Dette understrekes av samtlige intervjuer. På det meste har det tatt inntil et år fra søknaden ble sendt til det ble utarbeidet en sakkyndig vurdering.



Våre vurderinger

Oversendt dokumentasjon viser at det tar fra 2 måneder til 7 måneder fra PPT mottar henvisningen til sakkyndig vurdering foreligger. Det vår vurdering at dette er en uhensiktsmessig lang saksbehandlingstid. I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp står det at PP-tjenesten skal gi melding til kommunen dersom deres saksbehandlingstid fører til at kommunen ikke kan behandle saken innen én måned, jf. forvaltningsloven § 11 a. Videre skriver direktoratet om saksbehandlingstid:

I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang.

På bakgrunn av det ovenfornevnte er det derfor vårt syn at kommunen ikke sørger for at PPT utarbeider de sakkyndige vurderingene så snart som mulig.

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

PPT må ta stilling til hvilke særlige vansker og behov barnet har, og om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet, jf. barnehageloven § 34.

Våre observasjoner

I de sakkyndige vurderingene har PPT en overskrift som heter *foreligger det sen utvikling og lærevansker hos barnet*. Under dette punktet fremkommer det at PPT har samtale med barnet og foresatte. Videre foreligger det en beskrivelse av barnehagens kartlegging og rapport. Det fremkommer også her om barnet har vært utredet andre steder. Til slutt er det en beskrivelse fra PPTs egne observasjoner og vurderinger. PPT foretar deretter en samlet vurdering av kartleggingen og utredningen.

Det fremkommer av den sakkyndige vurderingen hvilke områder barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Våre vurderinger

På bakgrunn av dette er det vår vurdering at PPT tar stilling til hvilke særlige vansker og behov barnet har, og om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet.

Konklusjon

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



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

Rettslig grunnlag

PPT må gjøre rede for realistiske mål for barnets utvikling og læring, jf. barnehageloven § 34.

Våre observasjoner

I de oversendte sakkyndige vurderingene hvor PPT har vurdert at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp, inneholder vurderingen et eget avsnitt som omhandler realistiske mål for barnets utvikling og læring. PPT konkretiserer under dette punktet hvilke mål det skal jobbes med og hvilken utvikling som ønskes.

Våre vurderinger

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

Konklusjon

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

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?

Rettslig grunnlag

For barn som går i barnehage, må PPT også vurdere om barnehagen har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnets behov innenfor det ordinære barnehagetilbudet, jf. barnehageloven § 34, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

Våre observasjoner

I de sakkyndige vurderingene vi har mottatt fremgår det at PPT har et eget punkt som heter: *Kan barnets behov avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet*. Under dette punktet beskriver PPT hvordan barnehagen kan tilrettelegge for å støtte barnet i dens utfordringer. Videre er det listet opp punkter som konkretiserer hvordan barnehagen kan jobbe. I noen av de sakkyndige vurderingene viser PPT også til rammeplanen og barnehagens tilretteleggingsplikt.

Våre vurderinger

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

Konklusjon

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



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

Rettslig grunnlag

Det må fremgå om dere anbefaler hjelp i barnehagegruppen, i mindre grupper eller én til én i større eller mindre grad av tiden, og dere må tidfeste hvor mye av tiden som skal gå med til de forskjellige formene for hjelp, jf barnehageloven § 34, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

Våre observasjoner

PPT har et eget punkt i de sakkyndige vurderingene som heter *hvilken type hjelp og organisering kan bidra til barnets utvikling og læring*. Under dette punktet viser PPT til konkrete områder hjelpen skal inneholde. Under overskriften tilråding og konklusjon opplyser PPT om hvordan hjelpen skal organiseres.

Vi vil trekke frem et eksempel:

Den spesialpedagogiske hjelpen bør gis i kombinasjon av skjerming i liten gruppe og støtte i større barnegruppe...

Våre vurderinger

Statsforvalteren vurderer at PPT gjør rede for og tar stilling til at hjelpen skal gis både én til én og i mindre grupper. Det er midlertidig vår oppfatning at den sakkyndige vurderingen ikke tidfester hvor mye av tiden som skal gå med til de ulike formene for hjelp. Dermed er det vår vurdering at PPT ikke gjør rede for og tar stilling til hvordan hjelpen skal organiseres i henhold til regelverket.

Konklusjon

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

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?

Rettslig grunnlag

Det skal fremgå hvor mange timer per år eller uke spesialpedagogisk hjelp dere anbefaler. Hvilken kompetanse dere anbefaler at de som gir hjelpen skal ha, må også fremgå av den sakkyndige vurderingen, jf. barnehageloven § 34, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

Våre observasjoner

I de oversendte sakkyndige vurderingene er det et eget avsnitt som inneholder informasjon om omfang av den spesialpedagogiske hjelpen og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. Omfanget er oppgitt i årstimer. Informasjon om kompetanse er enten spesialpedagog, pedagog eller assistent.

Våre vurderinger

Det er vår vurdering at PPT gjør rede for og tar stilling til timeomfang av den spesialpedagogiske hjelpen og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha.



Konklusjon

Drammen kommune sørger for 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.

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

Rettslig grunnlag

Den sakkyndige vurderingen må inneholde en vurdering av barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, og det skal mye til for å sette det til side. Barnets syn på den spesialpedagogiske hjelpen er svært viktig når dere vurderer hva som er til barnets beste. Dere må foreta en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov, for eksempel deltakelse i fellesskapet og hvile.

Våre observasjoner

I de sakkyndige vurderingene Drammen har oversendt er det ikke en egen overskrift som heter barnets beste. Kommunen skriver i tilbakemeldingen på den foreløpige tilsynsrapporten at det pågår utviklingsarbeid i PP-tjenesten og at det blant annet skal utarbeides ny mal for sakkyndige vurderinger.

Våre vurderinger

Det er vår oppfatning at de oversendte sakkyndige vurderingene ikke inneholder en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov. Vi kan ikke se hvordan PPT har vurdert barnets beste i den konkrete saken. Dermed er det Statsforvalterens vurdering at PPT ikke vurderer hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurdering.

I tilbakemeldingen på den foreløpige rapporten fra kommunen, har vi ikke mottatt dokumentasjon som viser at kommunen har endret praksis på dette punktet og konklusjonen opprettholdes.

Konklusjon

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

3. Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp

3.1. Rettslige krav

Kommunen må sørge for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp som oppfyller kravene i barnehageloven kap. VII og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. barnehageloven § 31 og forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23, 24, 25 og 27.



3.2. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

3.2.1. Kan foreldre melde behov om spesialpedagogisk hjelp for barnet når som helst gjennom året?

Rettslig grunnlag

Formålet med spesialpedagogisk hjelp er at barn skal få hjelp og støtte så tidlig som mulig, jf. barnehageloven § 31 annet ledd. Dette betyr at foreldre har rett til å melde behov for spesialpedagogisk hjelp når som helst, jf. barnehageloven § 31 første ledd.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på spørsmålet om foreldre kan melde behov for spesialpedagogisk hjelp når som helst gjennom året.

I intervjuer med foreldrene kommer det fram at de har kunnet melde behov når som helst gjennom året. Også de sakkyndige vurderingene er skrevet gjennom hele året. Det er ikke kommet fram informasjon som tilsier at det ikke skjer.

I kommunens interne rutinebeskrivelse, *Barnehageloven kap. VII, §31 – 40, saksgang og intern rutine beskrivelse*, står det at det er ingen tidsfrist for å be om spesialpedagogisk hjelp.

Våre vurderinger

I kommunens rutinebeskrivelse står det ikke spesifikt at foreldrene kan melde behov for spesialpedagogisk hjelp når som helst gjennom året. Vi tolker likevel setningen om at det ikke er noen tidsfrist som at dette implisitt ligger i teksten. Ut ifra våre vurderinger er det heller ingenting som tyder på at foreldrene eller barnehagen ikke kan sende en henvendelse om sakkyndig vurdering når som helst gjennom året.

Konklusjon

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

3.2.2. Henviser kommunen barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering

Rettslig grunnlag

Kommunen kan ikke vente med å henvise barn til PPT eller ha faste perioder i året for henvisning. Kommunens økonomi og budsjett kan ikke styre når barn får oppfylt sin rett til spesialpedagogisk hjelp. Jf. barnehageloven § 31 første ledd.

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på at kommunen henviser barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering. I kommunens rutine, *Barnehageloven kap. VII, §31 – 40, saksgang og intern rutine beskrivelse* under *Bekymringsfasen*, står det at barnehagen skal opplyse foreldrene om retten til å kreve en sakkyndig vurdering for om barnet har behov for spesialpedagogisk



hjelp. Videre står det under *Fase 2* i rutinen at barnehagen skal sende en pedagogisk rapport som sammenfatter barnehagens kartlegging i forkant av henvisningen.

I intervjuene ble det sagt at barnehagen og foreldrene i de fleste tilfellene har en felles bekymring for barnets utvikling og at de sammen ser at det er behov for å henvise barnet. Det ble også opplyst at kommunen krever en kartlegging i forkant av henvisningen til PPT. Videre ble det sagt at når barnehagen er bekymret, må de involvere foreldrene slik at de har felles forståelse for kartlegging, undersøkelser og henvisning til PPT. I et av intervjuene sa for eksempel foreldrene at barnet var «normal» og at det først var i samtaler med personalet om hvordan barnet fungerte sammen med de andre barna i barnehagen, at foreldrene forsto at barnet hadde behov for hjelp.

I intervjuene framkommer det at det er et avkrysningspunkt i søknadsskjemaet for om barnet har behov for ekstra støtte. I de tilfellene der barnet har store og sammensatte behov, ble det sagt at noen ganger kommer hjelpen før sakkyndig vurdering og vedtaket, slik at barnet ikke skal måtte vente med å begynne i barnehagen.

I intervjuene ble det sagt at det ikke er noen foreldre som har bedt barnehagen om å henvise og at det har hendt at personalet har kommet frem til at det er for tidlig med en henvisning.

I et av intervjuene kom det fram at en av foreldrene ikke ble lyttet til av barnehagen da de uttrykte bekymring for barnets utvikling og ønsket at det undersøkes. Det var først da en barnelege på sykehuset foreslo å sende en henvisning til PPT, at barnehagen agerte. For dette barnet gikk det til sammen ca. ett år fra foreldrenes uttrykte bekymring til det forelå en sakkyndig vurdering for barnet.

Våre vurderinger

I kommunens rutinebeskrivelse står at barnehagene skal informere foreldrene om retten til en sakkyndig vurdering. I den foreløpige rapporten skrev vi at vi imidlertid ikke kan se at det informeres om at barnehagene skal henvise barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering, og at vi heller ikke kan se av informasjon på nettsiden til Drammen kommune at foreldrene selv kan be om en henvisning til PPT for sakkyndig vurdering. Videre skrev vi at vi ikke kan se at det står i den interne rutinen at barnehagepersonalet skal informere foreldrene om at de selv kan be om dette.

Det kom fram i intervjuet at det hender at barn med sammensatte behov får ressurser før sakkyndig vurdering og før det fattes vedtak. Slik vi vurderer det er det i tråd med *Veilederen spesialpedagogisk hjelp*, der står det:

Dersom kommunen er usikker på hvilken bestemmelse barnets behov faller inn under, er det viktigere at kommunen fatter et vedtak som gir barnet hjelp enn at det brukes lang tid på å avgjøre hvilken bestemmelse som er riktig. Der flere kommuner er involvert, må det samarbeides om å ivareta barnets beste.

Slik vi vurderer saken der foreldrene ikke ble lyttet til som det refereres til under *Våre observasjoner*, er den enkeltstående og vi har et gjennomgående inntrykk av at foreldrene blir



lyttet til. Vi spør oss likevel om kommunen har informert barnehagen godt nok om lowerket når det gjelder dette punktet, siden det først var når sykehuset ville henvide at det ble henvist og at det derfor tok lang tid før dette barnet ble henvist.

Kommunen krever en pedagogisk rapport som sammenfatter barnehagens kartlegging i forkant av henvisningen. Slik vi vurderer det kan en slik kartlegging inngå i barnehagens dokumentasjonsrutiner og være en del av å få saken godt opplyst. Dessuten vil rapporten utgjøre en del av opplysningene i saken. I *Veilederen spesialpedagogisk hjelp i barnehage*, står det:

Ved henvisningen bør det legges ved relevant dokumentasjon, for eksempel hvordan barnet har respondert på utprøvede tiltak, og kartlegginger og utredninger som er gjort av enten barnehagen eller helsetjenester.

Det vil ha betydning for tidsforløpet dersom arbeidet med kartlegging og observasjoner skjer etter at foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering. Siden PPT erfaringsvis bruker fra tre til seks måneder og noen ganger enda lengre tid før de utarbeider sakkyndig vurdering, er det viktig at henvisningen fra barnehagen skjer i rett tid. Kommunen må derfor sørge for at barnehagene er godt informert og at de gjennom rutinebeskrivelsen sikrer at barnet blir henvist til PPT så snart foreldrene ber om det.

Kommunen presiserer i sine kommentarer på den foreløpige rapporten hvordan de vektlegger tidlig innsats og at hjelpen skal gis raskt. De har gjort flere endringer når det gjelder dette punktet og har blant annet utarbeidet et loggskjema for undring. De har også lagt inn informasjon om foreldrenes selvstendige rett til å be om sakkyndig vurdering på kommunens nettside.

Vi nevner for ordens skyld at setningen kommunen henviser til i sin tilbakemelding er på side fire under punktet *forankring og begrepsavklaring* i rutinen *Barnehageloven kap. VII § 31 – 40, saksgang og internrutinebeskrivelse*, ikke side fem som oppgitt.

Ut ifra våre observasjoner, sørger kommunen gjennom disse forbedringene at barnehagen henviser barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering, og vi endrer derfor konklusjonen fra foreløpig rapport.

Konklusjon

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

3.2.3. Er det innhentet samtykke fra foreldrene før PPT utarbeider sakkyndig vurdering

Rettslig grunnlag

Foreldre må samtykke til at det utarbeides sakkyndig vurdering, og de må få mulighet til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen før det fattes vedtak. Foreldrene kan samtykke til sakkyndig vurdering og vedtak om spesialpedagogisk hjelp samtidig, men dersom de bare har bedt om en



sakkyndig vurdering, må det innhentes særskilt samtykke før det fattes vedtak. Jf. barnehageloven § 32 første ledd.

Våre observasjoner

Kommunen svarer i RefLex at de innhenter samtykke før PPT utarbeider sakkyndig vurdering og viser til rutinebeskrivelsen. I kommunens rutine *Barnehageloven kap. VII, §31 – 40, saksgang og intern rutine beskrivelse* står det at barnehagene må innhente samtykke fra foresatt om å sende henvisning til PP-tjenesten. Videre står det at barnehagen og foresatte skal fylle ut henvisningsskjema til PP-tjenesten. Dette skjemaet ligger per nå på kommunens hjemmeside under PP-tjenesten. På dette skjemaet er det en avkrysning for samtykke.

Vi har mottatt skjema med *Informert samtykkeskjema* for alle som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp. På dette skjema står det at foresatte skal samtykke til sakkyndig vurdering og spesialpedagogisk hjelp. Dette skjemaet er signert av foreldrene i forkant av vedtaket om spesialpedagogisk hjelp.

Det sies i intervjuene at det er en god dialog og tett samarbeid mellom foreldrene og barnehagepersonalet i prosessen i forkant av sakkyndig vurdering. Vi kan imidlertid ikke se at vi har mottatt skjema med samtykke fra foreldrene i forkant av den sakkyndige vurderingen i den dokumentasjonen som er sendt inn.

Kommunen sier i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at de har gode rutiner og skjema for samtykke fra foresatte. Vi har ikke mottatt dokumentasjon som bekrefter dette.

Våre vurderinger

Informasjonen vi har bekrefter at kommunene har rutiner og skjema for å innhente samtykke fra foreldrene før de innhenter sakkyndig vurdering. Det foreligger imidlertid ikke dokumentasjon som viser at dette skjer i praksis. Samtykkeskjemaene som vi har mottatt gjelder vedtakene, ikke sakkyndig vurdering.

Siden vi ikke kan se å ha mottatt samtykke skjemaer fra kommunen i svaret på den foreløpige rapporten, opprettholder vi konklusjonen fra foreløpig rapport.

Konklusjon

Drammen kommune innhenter ikke samtykke fra foreldrene før de utarbeider en sakkyndig vurdering.

3.2.4. Får foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp?

Rettslig grunnlag

Foreldrene må få uttale seg når dere utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp, jf. § 32 første ledd annet punktum.



Våre observasjoner

Kommunen svarer i RefLex at foreldrene får uttale seg om innholdet i sakkyndig rapport før det fattes vedtak. Det står i rutinebeskrivelsen *Barnehageloven kap. VII, §31 – 40, saksgang og intern rutine beskrivelse under Fase 3, Rutiner for PP-tjenesten i Drammen* at foresatte og barn skal involveres i alle deler av prosessen. Videre står det at det skal være foreldresamtaler i denne fasen.

I intervjuene blir det sagt at PPT har møter med foreldrene, kartlegger og observerer i barnehagen før det skrives en sakkyndig vurdering. I Koronatiden kan det ha variert noe hvor mye PPT har vært i barnehagen. I intervjuene kommer det frem at foreldrene er veldig tilfredse med mulighetene til dialog og at de har tett kontakt med barnehage og PPT.

Våre vurderinger

Det er vår oppfatning at foreldrene blir involvert og at det er flere møtepunkter mellom PPT og foreldrene i prosessen med utarbeidelsen av den sakkyndige vurderingen.

Konklusjon

Drammen kommune gir foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

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

Rettslig grunnlag

Kommunen skal innhente samtykke fra foreldrene før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 32 første ledd.

Våre observasjoner

Kommunen svarer ja i RefLex på spørsmålet det innhentes samtykke fra foreldrene før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I oversendt dokumentasjon har kommunen lagt ved skjemaet *Informert samtykke*. Skjemaet inneholder henvisninger til offentlighetsloven § 13, forvaltningsloven § 13 første ledd og gjengir første del av barnehageloven § 32, *Samarbeid med barnets foreldre*, første ledd.

Den innsendte dokumentasjonen viser at samtykke er hentet inn.

I intervjuene kom det fram at det var tydelige rutiner på at det ble innhentet samtykke før det ble gjort vedtak.

Våre vurderinger

Ut ifra kommunens rutiner og praksis vurderer vi at kommunen innhenter samtykke før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.



Konklusjon

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

3.2.6. Sørger kommunen for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Rettslig grunnlag

Saken må være tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak, jf. forvaltningsloven § 17. Det innebærer blant annet at kommunen må vurdere om PPT har foretatt en god nok vurdering av bokstav a til e i barnehageloven § 34 andre ledd, og om de har vurdert andre relevante momenter.

Kommunen må også vurdere om de innehar oppdatert informasjon om barnet. Barnet må også få anledning til å gi uttrykk for sin mening om behovet for spesialpedagogisk hjelp, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» på dette spørsmålet i Reflex. Drammen kommune får saken opplyst gjennom sakkyndig vurdering fra PPT og henviser til denne i sine vedtak. Den sakkyndige vurderingen inneholder informasjon fra foreldrene, barnehagen, kartlegginger og observasjoner utført av barnehagen, samt tester og kartlegginger utført av PPT. Videre fremkommer det opplysninger gitt av andre faglige instanser.

De sakkyndige vurderingene inneholder oppsummeringer av observasjoner av barnet og samtaler med foreldrene. I en av de sakkyndige vurderingene som vi har mottatt har PPT gjennomført samtaler med barnet.

Årsrapportene inneholder oppdatert informasjon om barn som allerede har vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Våre vurderinger

Statsforvalteren vurderer at kommunen får saken tilstrekkelig opplyst gjennom den sakkyndige vurderingen. I den innsendte dokumentasjonen ser vi at PPT har foretatt vurderinger av bokstavene a til e i barnehageloven § 34 andre ledd. Videre ser vi at årsrapportene gir oppdatert informasjon om barnet og barnets utvikling.

Konklusjon

Drammen kommune sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

3.2.7. Fatter kommunen vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering?

Rettslig grunnlag

Kommunen har ansvar for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Når kommunen har fått en sakkyndig vurdering, skal kommunen fatte vedtak, uavhengig av om de innvilger spesialpedagogisk hjelp eller ikke. Jf. forvaltningsloven §§ 2 og 23, jf barnehageloven § 31 jf. § 35.



Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på dette spørsmålet. I kommunens rutine *Barnehageloven kap. VII, §31 – 40, saksgang og intern rutine beskrivelse, Fase 4* står det at det alltid skal fattes enkeltvedtak i etterkant av sakkyndig vurdering, også ved avslag.

Kommunen har oversendt fem vedtak hvor spesialpedagogisk hjelp innvilges, samt vedtak som ble sendt inn i sammenheng med intervjuer. Kommunen har ikke oversendt vedtak hvor spesialpedagogisk hjelp ikke er innvilget og de skriver i dokumentasjonen til oss at de ikke har gitt avslag etter denne paragrafen.

Våre vurderinger

På bakgrunn av observasjonene ovenfor er det Statsforvalteren vurdering at kommunen fatter vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering.

Konklusjon

Drammen kommune fatter vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering.

3.2.8. Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hva hjelpen skal gå ut på?

Rettslig grunnlag

Vedtakene kommunen fatter må inneholde informasjon om hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på. Det skal tydelig framgå hva slags tilbud barnet har rett til å få. Jf. barnehageloven § 35.

Våre observasjoner

Kommunen svarer ja på dette spørsmålet i RefLex og viser til malen for *Enkeltvedtak § 31*.

Kommunen har oversendt fem vedtak, i tillegg til vedtak som ble sendt inn i sammenheng med intervjuer. I alle vedtakene står det dato for den sakkyndige vurderingen. Kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp har et eget punkt for *Innhold*. Her vises det til hovedområdene for den spesialpedagogiske hjelpen, for eksempel:

- kommunikasjon
- språk
- lek
- samspill

Utover dette viser kommunen til sakkyndig vurdering for nærmere beskrivelse. Det vises ikke til et konkret punkt i den sakkyndige vurderingen.

Våre vurderinger

I de oversendte vedtakene gir kommunen informasjon om hva hjelpen skal gå ut på ved å opplyse om hovedområdene i den spesialpedagogiske hjelpen. Videre henviser kommunen til sakkyndige vurderingene nærmere beskrivelse



Ifølge *Veilederen spesialpedagogisk hjelp* fra Utdanningsdirektoratet er det tilstrekkelig at kommunen i sine vedtak viser til den sakkyndige vurderingen og/eller trekker inn deler av den sakkyndige vurderingen. I begge tilfeller må kommunen angi dato for den sakkyndige vurderingen.

Av den grunn er det vår vurdering at kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hva hjelpen skal gå ut på.

Konklusjon

Drammen kommune sine vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hva hjelpen skal gå ut på.

3.2.9. Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare?

Rettslig grunnlag

Vedtakene dere fatter må inneholde informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare, jf. barnehageloven § 35.

Våre observasjoner

Kommunen svarer ja i RefLex på at deres vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare. I kommunens rutine i *Fase 4* står det at vedtaket skal si hvor lenge det skal vare. I malen *Enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp for barnehageåret 2021/22* står det at den spesialpedagogiske hjelpen tildeles for barnehageåret.

Alle vedtakene som vi har fått tilsendt inneholder informasjon om hvor lenge skal vare. Vedtak som er fatter i forkant av barnehageåret, oppgis at gjelder for barnehageåret. Vedtak som er fattet ellers i året har oppstartdato fra når de gjelder ifra og til. For eksempel er et vedtak der samtykkeerklæringen har kommet inn 04.05. datert til å gjelde fra 05.05. til 30.06. Et annet vedtak der samtykkeerklæringen har kommet inn 10.02. er datert til å gjelde fra 15.02. til 30.06.

I intervjuene svarer foreldrene at kjenner til at vedtakene gjelder ut barnehageåret.

Våre vurderinger

I «Veilederen spesialpedagogisk hjelp» fra Utdanningsdirektoratet fremkommer det at det skal fremkomme direkte av vedtaket hvilken varighet hjelpen skal ha og at dette må vurderes konkret. I vurderingen må det ses hen til at barnets behov vil kunne være i endring, og som utgangspunkt bør vedtaket ha en varighet på et år.

Som nevnt inneholder de oversendte vedtakene informasjon om at hjelpen skal vare i et barnehageår. Dermed er det vår vurdering at vedtakene inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare.

Konklusjon

Drammen kommune sine vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare.



3.2.10. Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvilket timeomfang hjelpen skal ha?

Rettslig grunnlag

Det må fremgå av vedtakene hvilket timeomfang hjelpen skal ha, det vil si antall timer hjelp per år eller per uke barnet skal få, jf. barnehageloven § 35.

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen ja på spørsmålet om vedtakene inneholder informasjon om hvilket timeomfang hjelpen skal ha. Det fremgår av vedtakene Statsforvalteren har mottatt, at kommunen tildeler hjelpen i timeomfang som er i tråd med sakkyndig vurdering. Videre spesifiseres det hvor mange timer som skal bli utført av pedagog og hvor mange timer som skal gis av pedagogisk medarbeider under veiledning av pedagog.

Våre vurderinger

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

Konklusjon

Drammen kommune sine vedtak inneholder informasjon om hvilke timeomfang hjelpen skal ha.

3.2.11. Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres?

Rettslig grunnlag

Det skal fremgå tydelig i vedtaket hvordan hjelpen skal organiseres, jf. barnehageloven § 35. Kommunen må beskrive hvor hjelpen skal gis, for eksempel hjemme, i barnehagen eller på helsestasjonen. Kommunen må også beskrive hvordan hjelpen skal gis, for eksempel alene, i barnehagegruppen eller i liten gruppe.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i Reflex på at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres. Videre viser kommunen til rutine beskrivelse og malen for enkeltvedtak § 31.

Alle de oversendte vedtakene inneholder et eget punkt som omhandler organisering av den spesialpedagogiske hjelpen. Alle vedtakene har lik eller tilnærmet lik ordlyd der det står at den spesialpedagogiske hjelpen gis både individuelt og i liten gruppe. Det er ikke oppgitt hvor mange timer som skal gis individuelt og i gruppe.

Det er oppgitt antall timer som gis av pedagog og pedagogisk medarbeider. I intervjuene kom det fram at noen av barna som mottar spesialpedagogisk hjelp også mottar Early Intensive Behavioral Intervention (EIBI). I et av vedtakene står det spesifikt at vedtaket også skal inneholde EIBI.



I intervjuene fremkommer det at foreldrene får informasjon om når spesialpedagogen er i barnehagen. Det fremkommer også at foreldrene ikke har fått arbeidsplan om hvordan hjelpen foregår. Noen sier også at de har inntrykk av at hjelpen tilrettelegges etter dagsformen til barnet.

Våre vurderinger

I vedtaket er det konkretisert antall timer som gis av pedagog og pedagogisk medarbeider. Ut ifra den mottatte dokumentasjonen og informasjonen vi har fått i intervjuene oppfatter vi at barnehagene organiserer den spesialpedagogiske hjelpen på en måte som er positiv for barnet.

Det er vår vurdering at det ikke er gjort en individuell vurdering på hvordan timene skal organiseres. I *Veilederen spesialpedagogisk hjelp* står det:

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

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

Siden det står tilnærmet det samme i alle kommunens vedtak om hvordan hjelpen skal organiseres tilsier dette at det er en standardformulering.

I merknadene fra Prop. 103 L (2015 – 2016) til § 35 står det blant annet at det i vedtaket skal tydelig fremgå hva slags tilbud barnet har rett til å få, hvor stor andel av timene barnet har rett på direkte hjelp og at organiseringen av tilbudet skal fremgå av vedtaket. I vedtakene gis det ikke en konkret og individuell beskrivelse av hvordan de tildelte timene skal benyttes én til én og i mindre grupper og det angis heller ikke et timeantall for hvor mange timer som skal gis individuelt og hvor mange timer som skal gis i gruppe.

Vi vurderer at foreldrene ikke mottar informasjon om hvordan hjelpen foregår i det daglige.

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

Konklusjon

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

3.2.12. Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp informasjon om hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha?

Rettslig grunnlag

Spesialpedagogisk hjelp skal som hovedregel gis av en person med formell pedagogisk kompetanse, og kommunen skal skrive tydelig i vedtaket hvilken kompetanse som kreves av de som skal gi hjelpen, jf. barnehageloven § 35 andre ledd bokstav e. Dersom deler av hjelpen skal gis av assistent, må dette fremgå tydelig av vedtaket, og det må være klart hvem som er ansvarlig for å veilede assistenten.



Våre observasjoner

Drammen kommune svarer ja på dette spørsmålet i RefLex. I vedtakene vi har mottatt står det at hjelpen skal gis av enten pedagog eller pedagogisk medarbeider, og det angis hvor mange timer som skal gis av henholdsvis pedagog og pedagogisk medarbeider. Pedagogisk medarbeider vil si at det er en assistent som utfører den spesialpedagogiske hjelpen, jf. det rettslige grunnlaget. Videre står det at de timene som gis av pedagogisk medarbeider skal gis under veiledning av pedagog.

Våre vurderinger

Det er vår vurdering at vedtaket inneholder tydelig informasjon om hvilken kompetanse som kreves av den som skal gi hjelpen, og at dette er i tråd med sakkyndig vurdering. Det er også vår vurdering at det går klart frem av vedtaket at det er pedagogen som har ansvaret for å veilede assistenten.

Konklusjon

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

3.2.13. Inneholder vedtak om spesialpedagogisk hjelp tilbud om foreldrerådgivning?

Rettslig grunnlag

Kommunen må gi tilbud om foreldrerådgivning i vedtaket, jf. barnehageloven § 3.

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen at vedtaket inneholder informasjon om foreldrerådgivning. I dokumentasjonen som vi har mottatt er det informert om at hjelpen skal inneholde foreldrerådgivning. Tilbudet om foreldrerådgivning er ulik formulert i vedtakene. I de nyeste vedtakene og i malen for enkeltvedtak, står det i tillegg at innhold, omfang og organisering av dette tilbudet skal avklares med foresatte.

Det er ikke opplyst om hvor mye av hjelpen som omfatter foreldrerådgivning. Dette er heller ikke opplyst i de sakkyndige vurderingene som vi har mottatt.

Våre vurderinger

Det er Statsforvalteres vurdering at vedtaket inneholder informasjon om at den spesialpedagogiske hjelpen inneholder tilbud om foreldrerådgivning. kan melde behov for spesialpedagogisk hjelp.

Konklusjon

Drammen kommune sine vedtak inneholder tilbud om foreldrerådgivning.



3.2.14. Begrunner kommunen vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen?

Rettslig grunnlag

Dersom kommunen fatter vedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen, må den begrunne hvorfor kommunen ikke følger anbefalingene, jf. barnehageloven § 35, første ledd. Begrunnelsen må vise hvorfor vedtaket vil være tilstrekkelig til å oppfylle barnets behov.

Statsforvalteren har ikke mottatt vedtak som ikke samsvarer med sakkyndig vurdering, og kan derfor ikke ta stilling til dette spørsmålet.

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

Rettslig grunnlag

Kommunen må vurdere hva som er barnets beste når de fatter vedtak, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, og det skal mye til for å sette det til side. Kommunen må ta stilling til hva som er barnets beste når de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og vurderingen må fremgå av vedtaket. Barnets syn på den spesialpedagogiske hjelpen er svært viktig når kommunen vurderer hva som er til barnets beste. Det må foretas en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov, for eksempel deltakelse i fellesskapet og hvile.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på om kommunen tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Kommunen viser til malen for enkeltvedtak § 31 der det står: «barnets beste skal til enhver tid være førende for det helhetlige pedagogiske tilbudet».

I noen av vedtakene som vi har mottatt er bestemmelsen om barnets beste nevnt med setningen over som er referert til i malen. I øvrige vedtak er barnets beste ikke nevnt.

Våre vurderinger

I og med at det ikke fremkommer en vurdering av barnets beste i de oversendte vedtakene, er det vår oppfatning at kommunen ikke foretar en vurdering av hva som er barnets beste i sine vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Vedtaket må vise at retten er hensyntatt og hvordan. Det vil si at vedtaket må inneholde en helhetligvurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring. Kommunen må vise hva som er ansett å være barnets beste og hvilke kriterier dette bygger på. Videre må kommunen vise hvordan barnets egne interesser er veid opp imot andre hensyn og gjennom en begrunnelse vises til at barnets beste er tatt hensyn til.

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

Konklusjon

Drammen kommune tar ikke stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.



3.2.16. Inneholder vedtaket informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen?

Rettslig grunnlag

I vedtakene må kommunen informere om klageadgang, klagefrist, klageinstans, og om at klagen skal sendes til kommunen, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex og vi ser i den oversendte dokumentasjonen at kommunen opplyser om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes til kommunen.

Våre vurderinger

Vi vurderer at kommunen opplyser om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes til kommunen i sine vedtak.

For øvrig vil vi kommentere at når det gjelder henvisning til klageinstansen oppgis det barnehageloven § 9b. Dette ble fra 01.01.2021 endret til barnehageloven § 12. Det er barnehage- og utdanningsavdelingen hos Statsforvalteren som er klageinstans.

Konklusjon

Drammen kommune sine vedtak inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes til kommunen.

3.2.17. Inneholder vedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?

Rettslig grunnlag

I vedtakene må kommunen informere om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på at kommunen opplyser i sine vedtak om foreldrenes rett til å se sakens dokumenter. I den innsendte malen, *Enkeltvedtak § 31* ser vi at det står opplyst om å se saken dokumenter.

I de oversendte vedtakene kan vi ikke se at det er opplyst om å se sakens dokumenter.

Kommunen beskriver i sin tilbakemelding på endelig rapport hvordan de ivaretar foresattes rett til å se sakens dokumenter og vi ser at de har planer om å implementere denne retten i malen.

Våre vurderinger

Vi kan ikke se av de innsendte vedtakene at kommunen opplyser om retten til å se sakens dokumenter og vurderer at kommunen ikke har praksis om dette. Konklusjonen fra foreløpig rapport opprettholdes.

Konklusjon



Drammen kommune sine vedtak inneholder ikke informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

3.2.18. Fatter kommunen vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, og med oppstartsdato ut fra barnets behov?

Rettslig grunnlag

Kommunen skal fatte vedtak så snart som mulig, det vil si at kommunen må fatte vedtak så snart de har all dokumentasjonen som er nødvendig, jf. barnehageloven § 35 og forvaltningsloven § 11a. Kommunen kan ikke vente med å igangsette vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det er barnets behov som avgjør når hjelpen skal starte. Hvis kommunen oppdager nye eller endrede behov i løpet av barnehageåret, kan ikke kommunen vente til et nytt barnehageår med å iverksette tilretteleggingen. Jf. barnehageloven § 31.

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på at kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering. I kommunens rutine under *Fase 4* står det at kommunen skal fatte enkeltvedtak uten unødig opphold.

De fleste vedtakene som vi har mottatt er fattet innen tre uker etter at PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering og kommunen har mottatt samtykkeskjemaet. Flere av vedtakene har en saksbehandlingstid på en og to dager. I to av vedtakene som vi har mottatt har kommunen en saksbehandlingstid på henholdsvis to og over seks måneder etter sakkyndig vurdering, men i disse sakene manglet det samtykke. Etter at samtykket var underskrevet, ble vedtaket fattet innenfor kort tid. Det foreligger også to vedtak som har hatt lenger saksbehandlingstid uten at dette er nærmere begrunnet.

I vedtakene fattet i juni, opplyses det at hjelpen gjelder for barnehageåret 2020/2021. I vedtakene som er fattet ellers i året er det oppgitt en konkret dato for når hjelpen gjelder fra og til.

Våre vurderinger

I det rettslige grunnlaget fremkommer det at kommunen skal fatte vedtak så snart de har all dokumentasjonen som er nødvendig. Drammen kommunen avgjør sakene innenfor en tidsperiode på ca. tre uker.

Barnehageloven sier ikke noe eksplisitt om hvor lang tid det kan gå før det treffes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I «Veileder spesialpedagogisk hjelp» fra Utdanningsdirektoratet står det at utgangspunktet er at tilbud skal gis innen rimelig tid. Når det gjelder begrepet "rimelig tid", må barnehageloven suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, som også vil gjelde for enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Det fremgår av forvaltningsloven § 11 a at i forbindelse med enkeltvedtak, skal forvaltningsorganet "forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold". I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så



raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang.

Det blir presisert i «Veilederen spesialpedagogisk hjelp» at i saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis et foreløpig svar dersom enkeltvedtak ikke kan treffes innen én måned etter at henvendelsen er mottatt. Det fremkommer av § 11 a tredje ledd. Det foreløpige svaret skal oppgi hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig anslå når foreldrene kan vente et svar. PPT skal gi melding til kommunen dersom deres saksbehandlingstid fører til at kommunen ikke kan behandle saken innen én måned. Kommunen sender det foreløpige svaret til foreldrene.

Videre skal det gå tydelig frem av vedtaket hvor lenge hjelpen skal vare. I de innsendte vedtakene fremkommer det at vedtaket gjelder for et barnehageår. Det er vår vurdering at de vedtakene som er fattet i juni blir iverksatt fra nytt barnehageår. Vedtaket fastsetter ikke når nytt barnehageår starter. I vedtektene til de kommunale barnehagene i Drammen opplyses det ikke om hvilken dato barnehageåret starter, men det opplyses om at barn som skal begynne på skolen beholder plassen i barnehagen fram til 31. juli. Vi er ikke kjent med om private barnehager følger samme tidsperiode for et barnehageår, men vi legger likevel til grunn at dette tilsier at den spesialpedagogiske hjelpen skal iverksettes fra 1. august i alle barnehagene.

I vedtak som er fattet i løpet av barnehageåret, vurderer vi at kommunen har fastsatt dato for når hjelpen skal iverksettes.

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

Videre vurderer vi at vedtakene har en oppstartsdato ut fra barnets behov, da vedtakene inneholder opplysninger om når vedtaket skal iverksettes, for eksempel fra barnehageåret starter og at den konkrete oppstartsdato i de aller fleste vedtakene er tett opp til når den nødvendige dokumentasjonen for vedtaket foreligger.

Konklusjon

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

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

4. Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp

4.1. Rettslige krav

Kommunen må sørge for å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen i samsvar med vedtaket og følge opp dette, jf. barnehageloven § 31.



4.2. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

4.2.1. Igangsetter kommunen den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket fastsetter?

Rettslig grunnlag

Kommunen skal gi den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato eller fra det tidspunktet vedtaket fastsetter, jf. barnehageloven § 31. Kommunens økonomi kan ikke styre tidspunktet for når et barn får oppfylt retten til spesialpedagogisk hjelp. Dersom kommunen ikke har personale med nødvendig kompetanse, må den skaffe kompetanse fra andre.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex på dette spørsmålet. Videre svarer de at det gjøres en individuell vurdering i dialog med barnehagen og PP-tjenesten.

Som det står i forrige avsnitt fatter kommunen vedtak så snart som mulig og fastsetter tidspunkt for når vedtaket skal iverksettes.

I intervjuene bekreftes det at vedtakene settes i gang når vedtaket foreligger.

Våre vurderinger

I kontrollspørsmål 3.2.18 konkluderte vi med at kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp med oppstartsdato ut fra barnets behov. Også intervjuene bekreftet en slik praksis. Av den grunn er det vår vurdering at kommunen igangsetter den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket fastsetter.

Konklusjon

Drammen kommune igangsetter den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket fastsetter.

4.2.2. Får barnet den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket (innhold, varighet, omfang, organisering og kompetanse)?

Rettslig grunnlag

Hjelpen skal bli gjennomført i henhold til vedtaket. Barnehageloven §§ 31 fjerde ledd jf. 35 andre og tredje ledd. Hjelpen skal bli gitt med innholdet, varigheten, omfanget, organiseringen og kompetansen som er fastsatt i vedtaket.

Våre observasjoner

I Reflex svarer kommunen «ja» på at barnet får den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket og at tilrådingen fra PPT i all hovedsak følges.

I intervjuene kommer det fram at det er ulik praksis for hva som skjer dersom det er sykdom hos barnet eller ansatte. I intervjuet med kommunen blir det sagt at det er utarbeidet felles rutiner for dette. Det fremkommer at det skal foreligge planer slik at en annen ansatt kan gjennomføre timene dersom den som skal gjennomføre hjelpen er syk. I intervjuet fremkommer det også at tiden kan benyttes til å støtte barnehagen faglig, kartlegging, observasjon osv.



Andre sier at det ikke er kjente rutiner for hva som skjer med ubrukte timer eller bruk av vikar. Det sies også at dersom det er sykdom hos barnet blir det jobbet med planer eller brukt tid på andre barn eller «gråsome barn». På spørsmål om hva som skjer med timer som ikke benyttes er svaret for eksempel: «Nei, de forsvinner så vidt jeg vet».

I kommunens tilbakemelding på den foreløpige rapporten, skriver de at Drammen kommune jobber med å klargjøre hvordan barnehage og spesialpedagog skal kunne gi barn «tapte timer» og at dette vil bli framhevet i en revidert rutine beskrivelse. Blant annet skriver kommunen at når spesialpedagogen er borte vil det i tråd med barnets beste vil være en som har en god relasjon til barnet gir hjelpen. Videre skriver kommunen at ved et barns fravær, vil være andre barn som får hjelpen og at det barnet som er borte kan få økt sine timer igjen etter en vurdering av de som er nærmest barnet.

Det fremkommer også at praksisen med arbeidsplaner/oversikter med informasjon om den spesialpedagogiske hjelpen er forskjellig, for eksempel når den blir gitt, hvordan den blir gitt, hva som blir gjort og hvem som gjør hva når. Foreldrene svarer for eksempel at de kanskje vet når første økt starter, men ikke når ting skjer eller hvem som har ansvar. Det har også kommet frem at barnas timer noen ganger legges så tidlig på dagen at de faller utenfor den tiden da barna vanligvis er i barnehagen.

I intervjuene kom det frem at foreldrene må gi beskjed dersom de kommer tidligere eller henter senere enn det de har på forhånd har avtalt at oppholdstiden skal være.

I tilbakemeldingen på den foreløpige rapporten skriver kommunen at det på nettverksmøter med støtte- og spesialpedagoger jobbes konkret med planer for organiseringen av barnets timer og hvordan det formidles til foreldrene. Dette vil også være et eget punkt på felles møte i desember.

Det kommer også frem ulik informasjon i intervjuene om det er lagt inn kjøretid for spesialpedagogene som skal forflytte seg mellom barnehager og om dette går utover barnas timer. Vi har både fått som svar at det er lagt inn 15 minutter kjøretid, at kjøretiden går av barnas timer og at dette med kjøretid er uavklart.

I tilbakemeldingen på den foreløpige rapporten skriver kommunen at det er laget en egen avtale om kjøretid som understreker at kjøretid skal holdes utenom barnas timer. Denne avtalen er drøftet med partene og skal være godt kjent for alle.

Kommunen har i forbindelse med tilsynet sendt inn årsrapporter på to barn. De øvrige vedtakene er av nyere dato og det er ikke utarbeidet årsrapport enda.

Våre vurderinger

Det er kommunen som har ansvaret for at barnet får den hjelpen det har krav på i henhold til vedtaket, jf. § 31 fjerde ledd.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere alle forholdene ved om barnet får den hjelpen det har krav på, men vil trekke frem to momenter i gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen.



1. Tapte timer

I en uttalelse fra Utdanningsdirektoratet 15.09.21, *Barnets rettigheter og kommunens plikter ved bortfalte timer med spesialpedagogisk hjelp*, fremkommer det at dersom barnet mister timer med spesialpedagogisk hjelp, skal dette tas igjen så langt det er pedagogisk forsvarlig. I forsvarlighetsvurderingene må kommunen vurdere å innhente uttalelse fra for eksempel PP-tjenesten og ta hensyn til barnets beste og barnets rett til medvirkning, jf. barnehageloven § 3 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12. Videre står det at årsaken til de bortfalte timene kan være et moment i vurderingen og at tapte timer som skyldes forhold kommunen er ansvarlig for eller forhold som er utenfor foreldrenes kontroll, skal som hovedregel tas igjen, dersom det er pedagogisk forsvarlig.

Vi kan ikke se at Drammen kommune foretar en slik konkret og individuell vurdering når deler av hjelpen ikke har blitt gjennomført på grunn av barnets eller personalets sykdom. I svaret fra kommunen på den foreløpige rapporten beskriver de hvordan de vil vurdere dette og at andre barn vil få flere timer, evt. færre timer, når det andre barnet er tilbake. Vi nevner da at det også for dette barnet må foretas en vurdering om barnets beste.

2. Organisering av timene

I intervjuene med foreldrene kommer det frem at de ikke har god informasjon om hvordan hjelpen blir gitt i det daglige, for eksempel når, med hvem, om det er gruppe eller individuelt etc. Vi vurderer at praksisen kommunen har med at timer er lagt før barnet kommer til barnehagen og kjøretid for spesialpedagogene mellom barnehager kan gå på bekostning av barnas timer og føre til at barna mister timer de er tildelt.

Statsforvalteren vurderer at momentet rundt kjøretid er avklart i tilbakemeldingen på foreløpig rapport, men at det fortsatt er behov for en klargjøring på dette området. Timene som er tildelt er basert på en rett barnet har og som kommunen har plikt til å oppfylle. Barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, er en sårbar gruppe og kommunen har et skjerpet ansvar.

Etter vår oppfatning tilsier det ovennevnte at kommunen ikke sørger for at barnet får den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket.

Konklusjon

Drammen kommune sørger ikke for at barnet får den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket.

4.2.3. Får assistenter som bidrar i gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp, nødvendig veiledning av kompetent personell?

Rettslig grunnlag

Dersom assistenter bidrar i gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp, må de få nødvendig veiledning, ut fra utdanning og arbeidserfaring, jf. barnehageloven § 31.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» på dette spørsmålet i RefLex.



I mottatt dokumentasjon fremkommer det i vedtakene at deler av hjelpen blir gitt av pedagogisk medarbeider/assistent. Det blir opplyst i intervjuene at assistenten får veiledning av pedagogen.

Våre vurderinger

På bakgrunn av dokumentasjonen er det vår vurdering at det blir gitt nødvendig veiledning til assistentene i de tilfellene hvor assistenter bidrar i gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen. Dokumentasjonen viser at veiledningen blir gitt av kompetent personell.

Konklusjon

Drammen kommune gir nødvendig veiledning til assistenter som bidrar i gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelpen. Veiledningen blir gitt av kompetent personell.

4.2.4. Blir spesialpedagogisk hjelp gjennomført slik at barnets beste er ivaretatt?

Rettslig grunnlag

Ved gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp må dere ivareta hensynet til barnets beste og så langt som mulig gjennomføre hjelpen tilpasset barnets situasjon. Jf. barnehageloven § 32 andre ledd jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «ja» på spørsmålet om den spesialpedagogiske hjelpen blir gjennomført til barnets beste. Videre at alle støtte- og spesialpedagogiske ressurser nå samles i en virksomhet som får felles føringer for arbeidet, og at det jevnlig vurderes hvordan den spesialpedagogiske hjelpen skal legges opp til barnets beste og justere tiltak ved behov.

På spørsmål i Reflex om barnet får mulighet til å gi uttrykk for hvordan den spesialpedagogiske hjelpen har fungert, svarer kommunen «nei» og at det er påbegynt implementering om en felles forståelse.

Det kommer også frem av rutinebeskrivelsen at barnehagen i Individuell opplæringsplan (IOP) skal ivareta barnets stemme.

I intervjuene kommer det frem at foreldrene stort sett er svært tilfredse med tilbudet som barna får og at de opplever at personalet vurderer for eksempel barnets dagsform og behov for hvile.

Det fremkommer også i intervjuene at kommunen overfor barnehagene og spesialpedagogene ønsker mer oppmerksomhet på inkludering og barnets stemme forut for en henvisning, og at de arrangerer felles fagdag om temaet.

Kommunen har i forbindelse med tilsynet sendt inn årsrapporter for to barn. I årsrapportene er det først og fremst skrevet om målene i IOP og det fremkommer ikke tydelig hva barnet uttrykker at han eller hun liker eller ikke liker i innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen eller hvilke justeringer som er nødvendig som følge av det barnet uttrykker.

I sin tilbakemelding på foreløpig rapport skriver kommunen at det jobbes med å videreutvikle det spesialpedagogiske arbeidet samt barnehagens og spesialpedagogenes rolle nettopp med tanke på barnets beste vurdering. De skriver også at barnets beste er en sentral vurdering hos PP-



tjenesten og at det tas hensyn til barnets beste. De har også nedfelt dette punktet i den revidert rutinebeskrivelsen.

Våre vurderinger

Vi vurderer at foreldrene er tilfredse med den spesialpedagogiske hjelpen og at personalet legger opp hjelpen i tråd med barnets dagsform og behov.

Vi kan vi imidlertid ikke se ut ifra tilbakemeldingen fra kommunene på foreløpig rapport, svarene i intervjuer og i dokumentasjonen at det gjøres en barnets beste vurdering. Vi vurderer at både tilbakemeldingen fra kommunene på foreløpig rapport og flere av svarene i intervjuene omhandler barnets stemme, men ikke en vurdering av barnets beste som en mer helhetlig vurdering. Utdanningsdirektoratet skriver følgende: «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». En vurdering av barnets beste er heller ikke nedfelt i rutiner og maler. Med bakgrunn i dette og det som er nevnt over oppfatter vi at det fortsatt mangler vurderinger av barnets beste.

På bakgrunn av den informasjonen vi har mottatt vurderer vi at barnets beste ikke blir ivaretatt i gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen.

Konklusjon

Drammen kommune gjennomfører ikke den spesialpedagogiske hjelpen slik at barnets beste blir ivaretatt.

4.2.5. Følger kommunen opp at den som gir hjelpen, utarbeider en årlig rapport om hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling?

Rettslig grunnlag

Den som gir hjelpen, skal én gang i året utarbeide en oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har fått og gjøre en vurdering av denne. Jf. barnehageloven § 32 tredje ledd. Kommunen har det overordnede ansvaret for at det blir utarbeidet en årsrapport for alle barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» på dette spørsmålet i RefLex, og kommunen har oversendt tre årsrapporter. Alle rapportene er underskrevet av spesialpedagog.

I intervjuene bekreftes det at det utarbeides årsrapport.

Både malen og rapporten inneholder både en oversikt og en vurdering og anbefalinger videre for den spesialpedagogiske hjelpen.

Våre vurderinger

Statsforvalteren vurderer at de oversendte årsrapportene viser at det utarbeides årsrapporter. Det er den som gir hjelpen og som har den løpende kontakten med barnet som utarbeider rapporten.



Konklusjon

Drammen kommune følger opp at den som gir hjelpen, utarbeider en årlig rapport om hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling.

4.2.6. Følger kommunen opp at de mottar årsrapporten, og at den også blir sendt til foreldrene?

Rettslig grunnlag

Det skal en 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, jf barnehageloven § 32, tredje ledd.

Våre observasjoner

Kommunen svarer «ja» i RefLex at de følger opp at de mottar årsrapporten og at den blir sendt til foreldrene. I årsrapportene som kommunen har oversendt er foreldrene hovedmottakere og det står i rapporten at det sendes kopi til kommunen.

Våre vurderinger

Det er vår vurdering at kommunen følger opp at de mottar årsrapporten og at den også blir sendt til foreldrene.

Konklusjon

Drammen kommune følger opp at de mottar årsrapporten, og at den også blir sendt til foreldrene.

4.2.7. Sørger kommunen for at barnet henvises på nytt til PPT dersom behovene endrer seg?

Rettslig grunnlag

Hvis kommunen i løpet av perioden vedtaket gjelder for, vurderer at barnets behov for spesialpedagogisk hjelp er endret, skal kommunen be om en ny sakkyndig vurdering, jf. barnehageloven § 31, jf. § 33. Tilsvarende må kommunen be om en ny sakkyndig vurdering hvis perioden vurderingen gjaldt for er utløpt, og kommunen skal fatte nytt vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 31, jf. § 33. Hvis hjelpen ikke har fungert, skal kommunen henviser barnet til PPT på nytt så snart dette er avdekket, jf. barnehageloven § 31, jf. § 33. Det kreves et nytt samtykke fra foreldrene før ny sakkyndig vurdering kan utarbeides.

Våre observasjoner

I RefLex svarer kommunen «Ja» på dette spørsmålet.

I intervjuene bekreftes det at barnet henvises på nytt dersom behovene endrer seg.

Våre vurderinger

Vår vurdering er at kommunen henviser barnet på nytt dersom barnets behov endrer seg.

Konklusjon

Drammen kommune sørger for at barnet henvises på nytt til PPT dersom behovene endrer seg.



5. Kommunens vedtak om individuell tilrettelegging

5.1. Rettslige krav

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

5.2. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

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

Rettslig grunnlag

Kommunen har ansvar for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får egnet individuell tilrettelegging i barnehagen. Kommunen må informere barnehagene og foreldre og i tilstrekkelig grad følge med på funksjonsnivået til barn i barnehagene for å fange opp om det er barn som har rett til individuell tilrettelegging. Jf. barnehageloven § 37, jf barnekonvensjonen artikkel 2, 3 og 23.

Våre observasjoner

Drammen kommune skriver i RefLex at «informasjon om dette er gitt til alle avdelingsledere, rutiner er distribuert, mal og rutine for søknad er utarbeidet og lagt ut digitalt til private og kommunale ledere». Videre skriver Drammen kommune at «Målet er å fange opp alle barn med nedsatt funksjonsevne. I samarbeid med avdelingslederne mener vi å ha oppnådd dette.»

I den foreløpige rapporten skrev vi at det på kommunens hjemmeside er en informasjonsside om «Spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn» hvor det står at en av kommunens oppgaver er å «tilrettelegge for barnets behov og prøve ut tiltak innenfor barnehagens ordinære tilbud.» Videre skrev vi at vi utover dette ikke har observert at kommunen gir informasjon om at barn med nedsatt funksjonsevne kan ha rett til tilrettelegging for et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, og hva dette innebærer samt at vi heller ikke har observert generell informasjon fra kommunen til foreldre om denne rettigheten, for eksempel i søknaden om barnehageplass.

I kommunens «Prosedyrer knyttet til lov om barnehage § 37» står det at foresatte kan søke på egenhånd eller at søknad sendes fra barnehagen. Om det er barnehagen som sender så skal foresatte underskrive for å stå som de formelle søkerne og for at de samtykker til at det blir fattet vedtak.

I intervjuene med foreldre kommer det frem at tilrettelegging etter § 37 er noe barnehagen har oppfordret foresatte til å søke om for å få flere timer, og at dette er «ekstra timer».

I kommunens tilbakemelding på den foreløpige rapporten kommenteres det at informasjon om barnehageloven § 37 er et tema som det informeres mye om til både foreldre og personale. Videre skriver de at informasjon til foresatte vil implementeres på kommunens nettside, noe vi har observert at er gjort.



Våre vurderinger

For å fange opp barn med nedsatt funksjonsevne er det nødvendig at kommunen informerer foresatte og barnehagene. Som nevnt under våre observasjoner ser vi at det nå på kommunens nettsider gis informasjon til foresatte om at barn med nedsatt funksjonsevne kan ha rett til tilrettelegging for et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, og hva dette innebærer. Ut ifra det kommunen beskriver i tilbakemeldingen til oss ser vi også at kommunen gjennom å ha blitt gjort klar over at det er behov for mer informasjon, nå har gjort forbedringer og at de er godt i gang med en prosess for å forbedre dette punktet.

Søknadsskjemaet som kommunen har oversendt til oss, tilsier at kommunen har etablert en ordning for barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging. Ordningen innebærer at barnehagene gir kommunen en viss informasjon om behovene som finnes for tilrettelegging.

Som tidligere nevnt står det i kommunens *Prosedyrer knyttet til lov om barnehage § 37* at foresatte kan søke på egenhånd eller at søknad sendes fra barnehagen. Dette er slik Statsforvalteren oppfatter det en rutine for internt bruk. Den beskriver kommunens formål, omfang og ansvar ved bestemmelsen. Som vi skrev i foreløpig rapport beskriver den ikke hvordan foresatte eller andre kan henvende seg, eller om hvordan barnehagen skal informere foresatte, kun at det er barnehagens ansvar å gi informasjon. Videre skrev vi at det også er vår oppfatning etter intervjuene med barnehagene at de selv ikke har helt oversikt over hva tilrettelegging etter § 37 innebærer.

Etter Statsforvalterens vurdering sannsynliggjør dokumentasjonen som er kommet inn etter den foreløpige rapporten at kommunen vil fortsette prosessen med en praksis som gir informasjon til foreldre og personale om rettigheten til barn med nedsatt funksjonsevne om å få tilrettelagt barnehagetilbudet.

På bakgrunn av det ovennevnte vurderer vi at kommunens rutiner gir foresatte informasjon om barnets rettigheter etter barnehageloven § 37 og at kommunen fanger opp alle barn som kan ha rett til individuell tilrettelegging. Konklusjonen fra foreløpig rapport endres.

Konklusjon

Drammen kommune fanger opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging.

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

Rettslig grunnlag

Dersom kommunen får informasjon om at et barn kan ha nedsatt funksjonsevne, må kommunen følge opp med nærmere undersøkelser, jf. barnehageloven § 37, jf. barnekonvensjonen artikkel 2, 3 og 23.



Våre observasjoner

Kommunen har en søknadsordning der barnehagen fyller ut informasjon. I søknaden er det ikke gitt mulighet for informasjon fra foresatte, men det er tydelig at foresatte samtykker til det som står. I intervjuene kommer det frem at foresatte og barnehagen har et godt samarbeid i søknadsprosessen, og at foresatte er godt informert og får muligheten til å uttale seg underveis.

Det kommer frem i intervjuene at barnehage og foresatte har en dialog med kommunen ved eventuelle avslag på tilrettelegging eller i situasjoner hvor barnet har fått mindre timer enn hva det er søkt om. I denne dialogen kan de enes om en løsning som ikke er nedfestet på papir, men som vedtaksfestes. Vi vil trekke frem et eksempel som kom frem i intervjuet om hvordan kommunen har håndtert en henvendelse fra barnehagen og foreldre som ønsket å klage på et vedtak:

«Vi har klaget på ett. NN var klar for å sende en klage hvis det ikke hadde løst seg med en telefon samtale. Vi søkte om 15 timer tilrettelegging og fikk 6 timer. Etter en henvendelse til kommunen ble det gjort om til 15 timer».

Våre vurderinger

Statsforvalteren er av den oppfatning at søknaden fra barnehagen gir informasjon fra barnehagens ståsted. De foresatte har ikke mulighet til å kommentere i søknaden, kun gi samtykke. Men det kommer tydelig frem i intervjuene at foresatte er godt inkludert i søknaden, og at det er god dialog mellom barnehagen og foresatte.

Vi kan derimot ikke se at kommunen gjør undersøkelser i sakene utover det som fremkommer i søknadene før det fattes vedtak. Det som kommer frem i intervjuene er at kommunen kan bli kontaktet av barnehage og foresatte etter at de for eksempel har gitt mindre timer enn hva som er søkt om eller avslag på søknad, og at de da har funnet frem til en løsning over et dialogmøte.

I et av avslagene kommunen har gitt på søknad om individuell tilrettelegging så begrunner kommunen dette med at de mangler dokumentasjon og informasjon. Dette indikerer at kommunen ikke har undersøkt saken godt nok før de har skrevet vedtak.

Konklusjon

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

5.2.3. Gir kommunen foreldrene mulighet til å uttale seg?

Rettslig grunnlag

Foreldrene må involveres så tidlig som mulig. I tilfeller der foreldrene ikke har vært involvert, må kommunen sende forhåndsvarsel før den fatter vedtak, jf. barnehageloven § 37 jf. forvaltningsloven §§ 16 og 17.

Våre observasjoner

I den dokumentasjon som er sendt inn så foreligger det ingen rutiner for å fange opp stemmen til foreldrene foruten en samtykkeerklæring i søknaden. Alle søknadene vi har mottatt fra kommunen har inneholdt samtykke om innholdet i søknaden, men det kommer ikke frem i søknaden at foresatte har uttalt seg om barnet.



I RefLex skriver kommunen at det er de foresatte som formelt søker og signerer på papirene, men som nevnt tidligere er ikke søknadskjemaet eller informasjon om dette tilgjengelig for foresatte uten at barnehagen tar initiativ til å søke/informere. Videre skriver kommunen i RefLex at det er barnehagens ansvar å ha en dialog med de foresatte.

Det kommer tydelig frem i intervjuene at foresatte kjenner igjen barnet i de vurderinger som gjøres, og at de er godt inkludert i prosessen rundt søknad og er enig i det som kommer frem i vurderingene. I intervjuene så sier de:

«Ja, det var godt å få det på papir»,

«Ja, i og for seg. De vil jo oppleve henne med noen andre øyne. Litt annerledes utfordringer hjemme enn det som er i barnehage. Men var godt forklart og var god kommunikasjon»

«Ja, husker den siste søknaden fra barnehage. Der har vi vært med å si hva vi tenker (...)».

Våre vurderinger

Etter det vi kan se foreligger det ikke rutiner eller annen informasjon som innebærer at foreldrene kan uttale seg verken i søknaden om tilrettelegging eller i prosessen med en mulig tilrettelegging for barnet i barnehagen foruten en samtykkeerklæring i søknaden fra barnehagen.

Som nevnt ovenfor så skriver kommunen i RefLex at det er barnehagen som har ansvar for dialog med foresatte. Dette er noe som kommer tydelig frem i intervjuene med både barnehage og foresatte, hvor begge parter beskriver hyppig dialog og flere møter i forkant av oversendelse av søknad til kommunen.

Det er derfor av Statsforvalterens vurdering at kommunen involverer foreldrene på et tidlig stadium. Vi ser det ikke i kommunens maler, men av praksisen så kommer dette tydelig frem.

Konklusjon

Drammen kommune gir foresatte muligheten til å uttale seg.

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

Rettslig grunnlag

Kommunen må innhente tilstrekkelig dokumentasjon for å vurdere barnets funksjonsevne i den enkelte sak, det vil si blant annet informasjon om barnets behov, hva som er forsøkt av tilpasninger og barnehagens samlede kompetanse, bemanning og fysiske utforming. Ved behov må kommunen også innhente informasjon fra andre, for eksempel PPT, helsetjenesten eller eventuelt barnevernet, dersom de har vært involvert. Jf. barnehageloven § 37 jf. forvaltningsloven § 17.

Våre observasjoner

I oversendt dokumentasjon kommer det frem at barnehagen fyller ut skjemaet *Søknad for vår/høst*. I skjemaet gir barnehagen beskrivelser av barnets utfordringer og ressursbehov. Her beskrives tiltak som allerede er prøvd ut og hva som trengs utover det.



I intervjuene kommer det også frem at barnehagen og foresatte skriver søknaden sammen, og at innholdet på den måten kvalitetssikres.

Våre vurderinger

Det varierer noe hvor omfattende barnehagenes beskrivelser er, men Statsforvalteren anser at den informasjonen som kommunen mottar gjennom søknadskjemaet fra barnehagen gir kommunen mulighet til å ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje som andre barn.

Det kommer også frem, jf punkt 5.2.3 at det forekommer en god dialog mellom barnehagen og foresatte, noe som også er med på å bygge opp under at saken er godt nok opplyst.

Vi ser at begrunnelsen i det ene avslaget som vi har fått tilsendt er at kommunen savner opplysninger og informasjon, og at det derfor gis avslag. Se punkt 5.2.8 for utdyping. Dette indikerer at saken ikke er godt nok opplyst, men vi finner at dette er et enkeltstående tilfelle og har derfor ikke vektlagt dette i vår konklusjon.

Konklusjon

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

5.2.5. Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging?

Rettslig grunnlag

Vedtak skal fattes uavhengig av om vurderingen ender med innvilgelse eller avslag, jf. barnehageloven § 37 jf forvaltningsloven §§ 2 og 23.

Våre observasjoner:

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

Våre vurderinger:

Statsforvalteren vurderer at Drammen kommune fatter vedtak om tilrettelegging. Vedtakene er skriftlige i tråd med kravene i forvaltningsloven §§ 2 og 23.

Konklusjon

Drammen kommune fatter vedtak om individuell tilrettelegging.

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

Rettslig grunnlag

I vedtaket skal kommunen ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne, og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn, jf. barnehageloven § 37, forvaltningsloven §§ 24 og 25 og barnekonvensjonen artikkel 3. Dette



innebærer en konkret og individuell vurdering av barnehagetilbudet, barnets funksjonsevne og tilpasningsbehov, og hvordan barnehagetilbudet kan tilrettelegges for å avhjelpe barnets behov.

Våre observasjoner:

I alle av kommunens oversendte vedtak starter vedtaket med: «Drammen kommune vurderer at NN har nedsatt funksjonsevne og rett til individuelt tilrettelagt barnehagetilbud etter Lov om barnehage § 37».

I de oversendte vedtakene skriver kommunen også at: «Hjelpen som gis skal bidra til at barnet blir inkludert i barnehagens ordinære tilbud, og får mulighet til å delta på lik linje med andre barn». Denne setningen er etter hva vi forstår en del av malen, og går igjen i alle de oversendte vedtakene.

Våre vurderinger:

Et viktig krav til enkeltvedtaket er at det skal være individualisert. Barnet har etter barnehageloven § 37 en individuell rett til tilrettelegging dersom vilkårene er oppfylt. Enkeltvedtaket må gi en begrunnelse som er basert på det enkelte barnet og dette barnets behov.

Formuleringen om barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn ser lik ut i de vedtakene som vi har mottatt fra Drammen kommune. Etter vår vurdering ser dette ut til å være en standardformulering.

På utdanningsdirektoratets hjemmeside står det følgende:

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

Ettersom barna har forskjellige utfordringer er det Statsforvalterens vurdering at Drammen kommune ikke har tatt stilling til og vurdert barnehagetilbudet i den barnehagen det enkelte barnet går og hvordan barnehagetilbudet kan tilrettelegges for å avhjelpe det enkelte barnets behov. Det er enkeltvedtaket som setter rammen for hva slags tilrettelegging barnet har krav på for å kunne nyttiggjøre seg av det ordinære barnehagetilbudet.

Drammen kommune skriver i sine vedtak at de har gjort en vurdering om barnet har en nedsatt funksjonsevne. Ut ifra dokumentasjonen vi har fått tilsendt, kan vi ikke se at denne vurderingen gjøres. Det er for øvrig tatt stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne. Selv om dette er en standardformulering som går igjen i alle vedtak, så har ikke Statsforvalteren grunnlag for å tro at det ikke har blitt gjort en individuell vurdering.

Konklusjon

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

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



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

Rettslig grunnlag

Det skal fremgå av vedtaket hvilken tilrettelegging som gis for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet på lik linje som andre barn. Det må også fremgå av vedtaket varigheten og omfanget av tiltaket. Jf. barnehageloven § 37 jf forvaltningsloven § 24 og § 25 og barnekonvensjonen artikkel 3.

Våre observasjoner:

I de oversendte vedtakene fremkommer det tydelig hvilke timeantall barnet har krav på, og at det er pedagogisk medarbeider som skal gjennomføre timene. Vedtakene inneholder også hvilke områder som den individuelle tilretteleggingen skal dekke. Det står ingenting i vedtakene om hvordan tiltakene skal organiseres foruten at hjelpen skal gis direkte til barnet og miljøet rundt.

De oversendte vedtakene er alle fattet i løpet av sommeren 2021. Ett av vedtakene inneholder ingen sluttdato. Ett annet vedtak har 35 uketimer fra august til oktober for så å gå ned til 30 timer for november og desember. I tre av vedtakene vi har fått oversendt gjelder vedtaket «frem til det foreligger et enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp etter Lov om barnehager § 31».

Våre vurderinger:

Forvaltningsloven stiller krav til innhold og begrunnelse for enkeltvedtak, slik at mottaker skal forstå omfanget og innholdet i vedtaket, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Det er Statsforvalterens vurdering at vedtaket inneholder noe informasjon om hva hjelpen skal inneholde. Det er imidlertid vår vurdering at informasjonen er mangelfull. Det er vår vurdering at enkeltvedtakene er tilnærmet like og dermed ikke individualisert. Tilrettelegging kan favne mange områder og et enkeltvedtak må derfor beskrive hvilke tiltak som skal ivareta barnets behov. Vedtakene her beskriver ikke tiltaket og hvordan tilrettelegging er egnet. Dette medfører at det kan være vanskelig for foreldrene å vite hvilken type hjelp og i hvilke situasjoner barnet deres får hjelp.

Det kommer også frem i intervjuene med barnehagene at vedtakene som skrives som regel har en varighet på ca. 6 måneder. Statsforvalteren vurderer at det kan oppleves som uhensiktsmessig at vedtakene har en varighet på korte intervaller. Sett hen til at foresatte og barnehagene i de fleste tilfeller vurderer barnets tilretteleggingsbehov som ikke forbigående, har det formodningen mot seg at det i vedtakene innvilges tilrettelegging for kun en kortere periode (6 måneder). Videre blir det brukt mye tid av både foresatte og barnehagene til å evaluere og skrive nye søknader.

Det er ikke noe krav til varighet eller alvorlighetsgrad for å imøtekomme en søknad om tilrettelegging etter § 37, men det er forutsatt at det gjøres en avgrensning mot forbigående eller bagatellmessige forhold som ikke påvirker funksjonsevnen i særlig grad, jf.

Utdanningsdirektoratets artikkel datert 06.06.2018. Det er vår vurdering at en søknad om



tilrettelegging som et klart utgangspunkt må gjelde for et barnehageår av gangen. Det vil være kommunens ansvar å vurdere om barnets behov har endret seg vesentlig i løpet av året, og i så fall fatte et nytt vedtak. Et vedtak som tildeler resurser for få måneder av gangen vil derimot være et vedtak som gir noe mindre enn det som søkes om, og i realiteten et delvis avslag på søknaden. Samtidig vil et vedtak med så kort varighet gjøre at foreldrenes klagerett i mange tilfeller blir illusorisk, fordi klagen nesten ikke kan ferdigbehandles før vedtaket er utløpt.

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

I vedtak om avslag skal kommunen gi en begrunnelse som viser hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging, jf. barnehageloven § 37 jf forvaltningsloven § 24.

Våre observasjoner:

Kommunen skriver i RefLex at det alltid vil gis en begrunnelse for avslag i vedtaket. Vi har mottatt to vedtak om avslag fra Drammen kommune. I det ene begrunnes avslaget med at barnet ikke har behov for tilrettelegging ettersom det blir ivaretatt av det ordinære barnehagetilbudet og den spesialpedagogiske hjelpen barnet får etter barnehageloven § 31. I det andre vedtaket så begrunnes avslaget med at kommunen ser at barnehagen ivaretar tilretteleggingsplikten innenfor grunnbemanningen, men at kommunen ønsker mer informasjon på hva det søkes om utover dette.

Våre vurderinger:

Vi har ikke mottatt søknadene tilhørende de to vedtakene der kommunen har gitt avslag. Med bakgrunn i våre observasjoner kan vi ikke se at det gjøres en grundig og konkret vurdering av det enkelte barnets behov. Den individuelle vurderingen er fraværende i kommunens begrunnelse for avslag. At barnets behov kan dekkes gjennom det ordinære tilbudet og vedtak om spesialpedagogisk hjelp, er etter vår vurdering en mangelfull begrunnelse fordi den ikke viser hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.

I avslaget hvor kommunen ber om ytterligere informasjon så vil Statsforvalteren påpeke at det er kommunens ansvar å sørge for at saken er godt nok opplyst. Er ikke informasjonen god nok eller ønskes det en utdypning, må kommunen innhente tilstrekkelig informasjon før det gis avslag på søknad om tilrettelegging.

Konklusjon

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



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

- a) tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer?
- b) de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen?
- c) virksomhetens ressurser?

Rettslig grunnlag

Kommunen har plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne og kan bare gjøre unntak fra denne plikten dersom tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen, jf. barnehageloven § 37, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

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

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

Rettslig grunnlag

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

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

5.2.11. Får barnet vedtak om individuell tilrettelegging i en annen barnehage, dersom en privat barnehage ikke samtykker i individuell tilrettelegging?

Rettslig grunnlag

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

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

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

Rettslig grunnlag

Kommunen må vurdere hva som er barnets beste når det fattes vedtak, jf. barnehageloven § 37, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn og det skal mye til for å sette det til side. Kommunen må foreta en helhetlig



vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov, for eksempel deltakelse i fellesskapet og hvile.

Våre observasjoner:

I de oversendte vedtakene om individuell tilrettelegging vises det ikke til barnekonvensjonen artikkel 3. Det fremkommer heller ikke at vedtakene er fattet til barnets beste.

I RefLex henviser kommunen til mal for vedtak ved spørsmål om det tas stilling til barnets beste når det fattes vedtak om individuell tilrettelegging. I vedtaksmalen nevnes det at «Barnets beste skal til enhver tid legges til grunn». Denne setningen går igjen i alle vedtakene som en standardformulering.

Våre vurderinger:

Statsforvalteren kan ikke se at kommunen tar stilling til hva som er barnets beste når det fattes vedtak om individuell tilrettelegging. Vi ser at kommunen kort nevner barnets beste i sine vedtak, men vi kan ikke se hvordan hensynet til barnets beste er vurdert. Det avgjørende for vurderingen av barnets beste, er situasjonen til dette barnet. Kommunen må vise hvordan barnets egne interesser er veid opp imot andre hensyn og gjennom en begrunnelse vise til at barnets beste er tatt hensyn til slik at barnet kan nyttiggjøre seg barnehageplassen på lik linje med andre barn. Det vil si at vedtaket må inneholde en helhetlig vurdering av barnets situasjon.

Det er følgelig vår vurdering at det ikke er foretatt en vurdering av barnets beste i vedtakene.

Konklusjon

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

5.2.13. Inneholder enkeltvedtaket informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen?

Rettslig grunnlag

I vedtakene må kommunen informere om klageadgang, klagefrist, klageinstans, og om at klagen skal sendes til kommunen, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Våre observasjoner

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

Våre vurderinger:

Statsforvalteren vurderer at kommunens vedtak inneholder klageadgang, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen.

For øvrig vil vi kommentere at når det gjelder henvisning til klageinstansen oppgis det barnehageloven § 9b. Dette ble fra 01.01.2021 endret til barnehageloven § 12. Det er barnehage- og utdanningsavdelingen hos Statsforvalteren som er klageinstans.



Konklusjon

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

5.2.14. Inneholder enkeltvedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?

Rettslig grunnlag:

I vedtakene må kommunen informere om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Våre observasjoner:

Statsforvalteren kan ikke se av de oversendte vedtakene at de inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

I RefLex bekrefter Drammen kommune at vedtakene ikke inneholder denne informasjonen, men skriver at de vil legge det til.

Våre vurderinger:

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

Konklusjon

Drammen kommunes vedtak inneholder ikke informasjon om retten til å se sakens dokumenter

5.2.15. Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig?

Rettslig grunnlag

Kommunen skal fatte vedtak så snart som mulig, det vil si at den må fatte vedtak så snart den har all dokumentasjonen den trenger, jf. barnehageloven § 37, jf. forvaltningsloven § 11 a.

Kommunen kan ikke vente med å igangsette vedtak om tilrettelegging. Det er barnets behov som avgjør når tilretteleggingen skal starte. Hvis kommunen oppdager nye eller endrede behov i løpet av barnehageåret, kan den ikke vente til et nytt barnehageår med å iverksette tilretteleggingen.

Våre observasjoner:

Den oversendte dokumentasjonen viser at det varierer hvor lang tid det tar å behandle søknadene. I de aller fleste sakene ligger saksbehandlingene rundt en måned. I ett vedtak skrives det vedtak etter ca. en uke, mens det i tre tilfeller fattes vedtak ca. en måned etter mottatt søknad. Vi ser at i et av vedtakene ble søknaden sendt i slutten av mai og vedtaket skrevet i slutten av august.

Våre vurderinger:

Vi ser at flesteparten av vedtakene fattes innenfor det som kan sies å være rimelig saksbehandlingstid. Statsforvalteren vurderer at saksbehandlingstiden fra kommunen mottar søknaden til vedtaket er fattet oppfyller forvaltningslovens krav om å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a.



Statsforvalteren ser at det ved et tilfelle har gått over en måned mellom søknad og vedtak, men vi vurderer dette som et enkelttilfelle siden det pågikk over sommermånedene. Vi ser for øvrig at det ikke ble gitt foreløpig svar. Vi vil derfor bemerke at dersom saken ikke kan behandles innen en måned, skal det ifølge forvaltningsloven gis et foreløpig svar der det orienteres om årsaken til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes.

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

Kommunen skal iverksette vedtaket så snart som mulig, det vil si at kommunen må iverksette vedtaket fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer, jf. barnehageloven § 37. Kommunen kan ikke vente med å igangsette vedtak om tilrettelegging. Det er barnets behov som avgjør når tilretteleggingen skal starte. Hvis kommunen oppdager nye eller endrede behov i løpet av barnehageåret, kan den ikke vente til et nytt barnehageår med å iverksette tilretteleggingen.

Våre observasjoner:

I intervjuene med barnehage, barnehagemyndighet og foresatte så kommer det frem at hjelpen settes i gang så raskt som mulig. I de sakene hvor et eventuelt vedtak lar vente på seg så har barnehagen fått aksept til å sette inn bemanning og starte hjelpen. Det fremkommer i intervjuene at det er god kommunikasjon mellom myndighet og barnehagen i disse situasjonene.

Våre vurderinger:

Statsforvalteren vurderer at kommunen iverksetter den individuelle tilretteleggingen allerede før vedtaksdato er satt.

Konklusjon

Drammen kommune iverksetter vedtaket om individuell tilrettelegging fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer.

5.2.17. Gjennomfører kommunen individuell tilrettelegging i tråd med vedtaket?

Rettslig grunnlag

Kommunen skal gjennomføre vedtaket i tråd med det vedtaket bestemmer, jf. barnehageloven § 37.

Våre observasjoner:

I dokumentasjonen vi har fått oversendt ser vi at fire av vedtakene omhandler medisinske spørsmål og et vedtak omhandler fysiologiske hensyn.

Det står tydelig hvem som skal gjennomføre hjelpen, hvilket timeantall barnet skal ha per uke og hvilke områder tiltakene skal omfatte.



Våre vurderinger:

Det er vår vurdering at kommunen gjennomfører den individuelle tilretteleggingen i tråd med vedtakene. Det kommer også frem i intervjuene at både foresatte og barnehagene er av den oppfatning at barnet får de timene som det er tildelt.

Konklusjon

Drammen kommune gjennomfører den individuelle tilretteleggingen i tråd med vedtaket.

6. Statsforvalterens reaksjoner

6.1. Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

1. *Drammen kommunen må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 33 jf. 31.*

Pålegget innebærer at Drammen kommune må (korreksjonspunkter):

- a) Sørge for at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig.
 - b) Sørge for at PPT gjør rede for og tar stillingen til hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.
 - c) Sørge for at PPT vurderer hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurderinger.
2. *Drammen kommunen må sørge for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp som oppfyller kravene i barnehageloven kap. VII og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. barnehageloven § 31 og forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23, 24, 25 og 27.*

Pålegget innebærer at Drammen kommune må (korreksjonspunkter):

- a) Innhente samtykke før dere utarbeider sakkyndig vurdering
 - b) Sørge for at vedtakene inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres
 - c) Sørge for at vedtaket tar stilling til hva som er barnets beste
 - d) Sørge for at vedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter
3. *Drammen kommune må sørge for å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen i samsvar med vedtaket og følge opp dette, jf. barnehageloven § 31.*

Pålegget innebærer at Drammen kommune må:

- a) Sørge for at barnet får den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket
- b) Sørge for at vedtaket gjennomføres slik at barnets beste blir ivaretatt



4. *Drammen kommune må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 37.*

Pålegget innebærer at Drammen kommune må:

- a) Undersøke om barn med nedsatt funksjonsevne har behov for individuell tilrettelegging
- b) Ta stilling til om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn i sine vedtak om tilrettelegging
- c) Ta stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn i sine vedtak om tilrettelegging
- d) Begrunne i sine vedtak hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging
- e) Ta stilling til hva som er barnets beste i sine vedtak om individuell tilrettelegging
- f) Opplyse om retten til å se sakens dokumenter i sine vedtak om individuell tilrettelegging

6.2. Oppfølging av påleggene

Kommunen skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal kommunen erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan det har blitt rettet.

Frist for innsending er 08.04.2022. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

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, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. 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, jf. forvaltningsloven § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Statsforvalteren i Oslo og Viken
Oslo, 15.12.2021

Åse-Berit Hoffart (tilsynsleder)
seniorrådgiver

Martin Svartnes
rådgiver

Xenia Pløger
rådgiver