

TILSYNSRAPPORT

Spesialpedagogisk hjelp

Tilrettelegging av barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne

Sandnes kommune

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	2
1.1 Kort om kommunen	2
1.2 Om gjennomføringen av tilsynet	3
1.3 Om tilsynsrapporten	3
2 Sakkyndige vurderinger	4
2.1 Rettslige krav	4
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	4
3 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp	8
3.1 Rettslige krav	8
3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	8
4 Årsrapporter og gjennomføring	13
4.1 Rettslige krav	13
4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	14
5 Vedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne	15
5.1 Rettslige krav	15
5.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	16
6 Frist for retting av regelverksbrudd	18

1 Innledning

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

1.1 Kort om kommunen

I Sandnes kommune er det 26 kommunale og 40 private barnehager, 3 av dem åpne barnehager.

113 barn har vedtak om spesialpedagogisk hjelp i Sandnes kommune ved siste rapporteringstidspunkt 15.12.17. Dette utgjør 2,3 prosent av barna. Sammenlignet med fylkesgjennomsnittet på 3,8 prosent er andelen noe lav. Ifølge tilbakemelding fra kommunen etter foreløpig rapport har kommunen per april 2018 156 barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Bakgrunnen for at Fylkesmannen har valgt ut Sandnes kommune for tilsyn i år er generelle risikovurderinger, herunder meldinger fra enkelte foreldre som har stilt spørsmål ved krav til diagnose i forbindelse med tildeling av ressurser til barn med nedsatt funksjonsevne.

Siste gang Fylkesmannen førte tilsyn med Sandnes kommune som barnehagemyndighet var i 2013, med tema kommunen som tilsynsmyndighet og kommunens oppfølging av krav til styrer og pedagogisk bemanning i barnehagene. Tilsynet ble avsluttet uten pålegg om retting.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsynet med Sandnes kommune ble åpnet i brev av 15.11.17. Kommunen ble bedt om å levere dokumentasjon, og vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Kommunens forvaltning av retten til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder og retten til tilrettelegging av barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne er tema for tilsynet. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. Sakkyndige vurderinger som grunnlag for spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 19 d
2. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 19a jf. § 19e
3. Årsrapport med vurdering av spesialpedagogisk hjelp og samarbeid med barnets foreldre, jf. barnehageloven § 19b
4. Tilrettelegging av barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne, jf. barnehageloven § 19g

Formålet med tilsynet er å sikre at barn med særlige behov for hjelp og tilrettelegging får oppfylt sine rettigheter etter barnehageloven kap.V A, med andre ord at kommunen tilbyr den hjelp og tilrettelegging barna har behov for.

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

I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i:

- dokumentasjonen som er sendt inn
- informasjonen fra våre egne systemer og offentlige registre
- informasjonen på kommunens nettsted
- intervjuene med kommunens og barnehagenes ansatte

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettesfristen etter kommuneloven § 60 d er utløpt.

Tilsynsrapportene er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

Når det gjelder de rettslige krav vi refererer til nedenfor, finnes utfyllende informasjon i Utdanningsdirektoratets veileder: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskiltebehov/spesialpedagogisk-hjelp/Spesialpedagogisk-hjelp/>

2 Sakkyndige vurderinger

2.1 Rettslige krav

Før kommunen fatter vedtak om at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp eller ikke, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 19 d. Den sakkyndige vurderingen skal munne ut i en skriftlig tilråding fra PP-tjenesten til kommunen (PPT). Den sakkyndige vurderingen bør være klar, tydelig og den må være individualisert.

Den sakkyndige vurderingen skal vise om barnet har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp. I den sakkyndige vurderingen skal det utredes og tas standpunkt til relevante hensyn av betydning for å avklare om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp og hvilket tilbud barnet trenger, jf. barnehageloven § 19 d. Vurderingen må ta utgangspunkt i barnets behov. For barn som går i barnehage, skal PPT også vurdere om barnehagen har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnets behov innenfor det ordinære barnehagetilbudet. I tilrådingen av omfanget skal barnets behov for spesialpedagogisk hjelp bli oppgitt i timer.

Hvis den sakkyndige vurderingen er grundig og barnets behov vurderes å være stabilt, kan det tenkes at en sakkyndig vurdering kan gjelde for mer enn ett år. Ved gjentatt henvisning til PP-tjenesten er det ofte ikke nødvendig med den samme omfattende vurderingen. Blant annet vil tidligere utredningsarbeid og årsrapporter ha betydning for hvor mye utredningsarbeid som til enhver tid er påkrevd. Dette gjøres ved at PPTjenesten gjennomgår den sakkyndige vurderingen og vurderer om det er behov for endringer.

Hvor store endringer som må gjøres i den sakkyndige vurderingen, avhenger av hvor stort behovet for oppdatering er. Dersom det ikke er behov for endringer i den sakkyndige vurderingen, bør dette meddeles skriftlig til kommunen før enkeltvedtak treffes.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Dokumentasjon

Fylkesmannen har fått tilsendt enkeltvedtak etter barnehageloven § 19 a i 15 saker, sammen med tilhørende sakkyndige vurderinger, individuelle opplæringsplaner og årsrapporter. I tillegg har vi fått ettersendt to vedtak om avslag på søknad om spesialpedagogisk hjelp og to vedtak som gjelder barn i spesialavdeling ved Gravarslia barnehage. I de tilfeller der kommunen har vurdert at barnet har nedsatt funksjonsevne har vi også fått oversendt dokumenter som viser tildelte styrkingsressurser til barnehagen.

Fylkesmannens vurderinger tar først og fremst utgangspunkt i disse sakene. Fra PPT har vi for øvrig fått tilsendt rutiner for henvisning og saksbehandling og informasjon om organisering av tjenesten m.m.

PPTs utredning

Før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre, jf. barnehageloven § 19 b første ledd. Henvisningsskjemaet som ligger på nettsidene til Sandnes kommune sikrer at foreldre må samtykke til henvisning til PPT. Henvisningsskjemaet spesifiserer også ved avkryssing hvilke tjenester det bes om, herunder sakkyndig vurdering.

Når det gjelder utredningsdelen av sakkyndig vurdering, stilles det krav til at saken må være forsvarlig opplyst. Dette skjer gjennom samtale med foreldre og barnet, opplysninger fra barnehagen, egne undersøkelser og kartlegginger, eventuelt også utredninger fra andre sakkyndige. Når det gjelder foreldre er det stilt særskilte krav til saksbehandlingen i barnehageloven § 19 b, der det er presisert at *Tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.*

Samtlige sakkyndige vurderinger som er oversendt inneholder henvisninger (fra barnehage eller andre) og opplysninger fra foreldrene. Fylkesmannen vurderer det slik at foreldrenes syn blir vektlagt i arbeidet med sakkyndig vurdering. Dette bekreftes også gjennom tilsendte rutiner for PPTs saksbehandling, som gir føringer for kontakten med foreldrene underveis i prosessen. Vi ser også av tilsendt dokumentasjon at PPT har samtaler med eller gjør observasjoner av barnet.

Bhgl. § 19 d stiller krav til at PPT i den sakkyndige vurderingen skal utrede og ta stilling til om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet.

PPT har gjennomført eller forsøkt gjennomført egne tester i 13 av 15 oversendte saker. I de siste to konkluderes det med at barna ikke er testbare. PPT omtaler ulike tester i de oversendte sakene, bl.a. språktesten Reynell og evnetesten Leiter. I mange av sakene konkluderer PPT med at testing ikke lar seg gjennomføre. Fylkesmannen vurderer at PPT i stor grad forsøker å teste og kartlegge barna, i og med at egen testing er omtalt i samtlige saker. PPT har likevel bare lykket med gjennomføring av testene i en av tre saker. Det er viktig å understreke at det kan være mange grunner til at enkelte tester ikke lar seg gjennomføre, men det er også viktig å påpeke at det vil være mulig å gjennomføre andre tester selv om en ikke får til å gjennomføre eksempelvis Reynell. Om ikke annet vil det være mulig å beskrive observasjoner for å illustrere funksjonsnivået.

I 6 av 15 saker refereres det til andre instansers utredning, slik som utredninger fra BUP, HABU og Statped. I flere saker går det fram av tilsendt dokumentasjon at barnet er utredet av andre instanser uten at dette refereres til. I de saker dette er tatt med i den sakkyndige vurderingen, er informasjonen i liten grad vektlagt. I flere saker kommer det også fram gjennom tilsendt dokumentasjon at det er tilkommet nye vesentlige opplysninger, uten at dette medfører at PPT gjør en ny sakkyndig vurdering.

Selv om testing ikke har latt seg gjøre, og utredningen må vurderes som svak, gis den sakkyndige vurderingen ofte lang varighet. Barnehageloven regulerer ikke eksplisitt hvor lenge en sakkyndig vurdering er gyldig, men det må legges til grunn at den sakkyndige vurderingen skal kunne gi kommunen et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Små barn utvikler seg mye fra ett år til neste, jo yngre barnet er jo større vil endringen kunne være. I tillegg utvikler barn seg ulikt og i forskjellig tempo, dette må det tas hensyn til.

Etter Fylkesmannens vurdering må PPT i større grad vurdere varighet opp mot kvalitet og omfang på utredningen. Hvis den sakkyndige vurderingen er grundig og barnets behov vurderes å være stabilt kan det tenkes at en sakkyndig vurdering kan gjelde for mer enn ett år, men dette gjelder unntaksvis. I Sandnes kommune ser vi ut fra dokumentasjonen at sakkyndige vurderinger vanligvis er gitt to, i noen tilfeller tre års varighet. I én sak er det ikke oppgitt hvor lang varighet vurderingen skal ha.

Det er ikke slik at de sakene som har lengst varighet er saker som er spesielt grundig utredet, slik at barnets behov er stabilt og avklart. Tvert imot finner vi eksempler på saker som gis en varighet på over 3 år, til tross for at PPT ikke har klart å gjennomføre egne tester og uten å referere til annen utredning. Basert på en slik sakkyndig vurdering ble det for inneværende barnehageår fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp der vurderingen ble gjort i forhold til gammelt lovverk, saken var mangelfullt utredet, barnet er i mellomtiden diagnostisert av BUP, og kommunen hadde innvilget utsatt skolestart. Det hadde m.a.o. skjedd mye i perioden som burde utløst ny sakkyndig vurdering for barnet. For øvrig er det slik at 4 av 15 tilsendte saker har en sakkyndig vurdering som er gjort på bakgrunn av gammelt lovverk. Fylkesmannen mener at utgangspunktet for varighet må være ett år, og så kan en i argumentasjonen peke på grunner for at varigheten kan være lengre eller kortere. På denne bakgrunn mener Fylkesmannen at mange av de sakkyndige vurderingene er gitt for lang varighet.

Samlet sett vurderer Fylkesmannen at PPT ikke i tilstrekkelig grad gjør rede for om det foreligger sen utvikling og lærevesker hos barnet. Kommunen sikrer ikke at sakkyndig vurdering er oppdatert og aktuell, og varighet av sakkyndig vurdering blir i liten grad begrunnet ut fra individuelle vurderinger. Mangler ved utredningen av barnets utvikling og lærevesker vil kunne virke inn på vurderingen av realistiske mål og videre utforming av hjelpen.

Etter lovendringen i 2016 skal den sakkyndige vurderingen gjøre rede for om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet. For barn som går i barnehage, skal PPT vurdere om barnehagen har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnets behov innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Det er barnets omgivelser i barnehagen og det pedagogiske tilbudet barnet mottar der som skal vurderes. Momenter som kan være relevante i denne vurderingen, er kompetanse hos de ansatte, andelen barnehagelærere, vaksentetthet og sykefravær.

PPT har bare i svært begrenset grad omtalt tilretteleggingen i barnehagen. I flere saker blir det beskrevet at barnehagen har gjort enkelte tiltak, men det kommer likevel ikke fram om dette har effekt. Fylkesmannens undersøkelse viser at det ikke blir tatt hensyn til lokale forhold i barnehagen i vurderingen av tilbudet det enkelte barn skal ha. Ordningen med styrking av det ordinære barnehagetilbudet (se også punkt 5 nedenfor) blir ikke kommentert i noen saker. I 7 av 15 saker blir tildelte ressurser til styrking konkret knyttet til barnet i etterkant av PPT sin sakkyndige vurdering, men det er ikke eksempler på at tildeling av ressurser til styrking har ført til at PPT har gjort en ny vurdering av barnets behov. Fylkesmannen mener at disse ressursene, uavhengig av om de hjemles i § 19g eller innebærer annen form for generell styrking (utenom spesialpedagogisk hjelp), må tas med i PPT sin vurdering av om barnets behov kan ivaretas innenfor det ordinære tilbudet. I vurderingen av rett til spesialpedagogisk hjelp, må alt som ikke er spesialpedagogisk hjelp, regnes som en del av det ordinære barnehagetilbudet. Dette innebærer altså at hvis det er satt inn tiltak etter § 19 g, vil slike tiltak derfor være relevant i vurderingen etter § 19 d andre ledd bokstav c.

Fylkesmannen vurderer at de sakkyndige vurderingene ikke i tilstrekkelig grad gjør rede for om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

PPTs tilråding

PPT skal, i tillegg til å utrede barnets behov, tilrå omfang, innhold, organisering, kompetanse og realistiske mål for barnets utvikling og læring, jf. barnehageloven § 19 d. Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at kommunen ikke er i tvil om hva PPT tilrår når enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp skal fattes. PPT skal ha en uavhengig rolle og kommunen kan ikke gi instruksjoner som fører til at disse kravene ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

Den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for realistiske mål for barnets utvikling og læring. Fylkesmannens gjennomgang av sakene viser at PPT har konkrete beskrivelser av målsettinger innen ulike utviklingsområder i samtlige tilsendte saker. Vi mener dette viser en praksis i samsvar med lovkravet.

Sakkyndig vurdering skal beskrive hvilken type hjelp som vil bidra til barnets utvikling og læring. Vi ser av tilsendt dokumentasjon at de individuelle målene settes i sammenheng med relevante tiltak og arbeidsmåter. Etter Fylkesmannens vurdering gir beskrivelsene i de fleste sakene tilstrekkelige føringer for innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen.

Den sakkyndige vurderingen skal videre ta stilling til hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. I noen saker tilrår PPT støttepedagog i tillegg til timer med spesialpedagog, men i flertallet av sakene tilrår *assistent/ støttepedagog*. Vi oppfatter det slik at pedagog tilrår i de tilfeller dette anses nødvendig, men bruk av alternativer i tilrådingen gjør krav til kompetanse noe uklart. Dersom det er tilstrekkelig med assistent skal dette fremgå klart av tilrådingen. I enkelte av sakene tilrår også mer konkret kompetanse i forhold til barnets individuelle behov.

PPT skriver ofte at støttepedagog skal følge opp arbeidet i daglige økter, eller noe lignende. Eksempler på formuleringer fra PPT om organisering og kompetanse:

- *... slik at støttepedagogen kan følge opp arbeidet de dagene spesialpedagogen ikke er i barnehagen.*
- *Støttepedagog viderefører spesialpedagogens opplegg med daglige økter.*
- *Støtteassistent/støttepedagog kan stå ansvarlig for de daglige treningsøktene ...*
- *Støttepedagog viderefører spesialpedagogens opplegg med daglige økter, fortrinnsvis flere korte økter spredt over flere ukedager.*

Sakkyndige vurderinger viser variasjon i beskrivelsene av organisering. Dette kan tyde på at den organiseringen som tilrår er resultat av en konkret og individuell vurdering. I tillegg til det som er nevnt ovenfor tas det i hovedsak standpunkt til om hjelpen skal gis en til en, i små grupper eller på avdelingen, eventuelt i kombinasjon. Basert på Fylkesmannens undersøkelser vurderer vi at den sakkyndige vurderingen inneholder en anbefaling om type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.

Selv om den sakkyndige vurderingen tilfredsstiller kravene i regelverket, kan gjennomføringen være i strid med disse kravene. I en konkret sak skriver PPT om organisering og kompetanse:

Den spesialpedagogiske hjelpen utøves av spesialpedagog og støttepedagog, i nært samarbeid med pedagogisk leder og avdelingspersonalet. Støttepedagog viderefører spesialpedagogens opplegg med daglige økter, fortrinnsvis flere korte økter hver dag.

Gjennom intervju fikk vi kjennskap til at støttepedagogen ikke nødvendigvis er pedagog, og at i denne saken ble hjelpen organisert slik at støttepersonellet hadde ansvaret to

dager i uken, barnehagen to dager og den siste dagen var delt mellom spesialpedagogen og barnehagen. Fylkesmannen mener denne praksisen er en annen enn det som PPT har tilrådd, og som er fastsatt i vedtak av Styrket barnehagetilbud. Gjennom intervju kom det fram at det var slik fordi det var da støttepersonellet hadde anledning til å være tilstede på avdelingen. Fylkesmannen konkluderer med at sakkyndig vurdering er i tråd med § 19 d på dette punktet, men gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen er ikke alltid i tråd med vedtaket når det gjelder krav til kompetanse.

Den sakkyndige vurderingen skal angi omfanget av barnets behov for spesialpedagogisk hjelp. I tilrådingen av omfanget skal barnets behov for spesialpedagogisk hjelp bli oppgitt i timer. I alle innsendt saker inneholder den sakkyndige vurderingen en konkret anbefaling om hvilket antall timer spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, med en deling mellom spesialpedagog og annet personell. Omfanget av timer til spesialpedagog varierer mellom 2 og 4 timer i uken. 3 timer i uken tilrådes i 10 av 15 saker. Dette kan tyde på at omfanget er standardisert, og at det tas mer hensyn til organiseringen av spesialpedagogene enn til barnets behov.

Når det gjelder krav til forsvarlig saksbehandlingstid viser vi til våre vurderinger under punkt 3 nedenfor.

Fylkesmannens konklusjoner

Sakkyndige vurderinger fra Sandnes PPT er ikke fullt ut i tråd med krav stilt i barnehageloven § 19 d. Dette gjelder i hovedsak krav til forsvarlig utredning av sakene. Det gjøres ikke tilstrekkelig rede for om det foreligger sen utvikling og læring hos barnet og det tas ikke stilling til i hvilken grad barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

Krav til foreldremedvirkning er ivaretatt i tråd med bhgl. § 19 b.

Tilrådingsdelen av de sakkyndige vurderingene er i tråd med krav i bhgl. § 19 d. Det innebærer at den sakkyndige vurderingen tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring, omfang i antall timer, hvilken hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha.

3 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp

3.1 Rettslige krav

Spesialpedagogisk hjelp er en lovfestet rettighet for det enkelte barn som har særlig behov for slik hjelp. I slike saker skal kommunen fatte enkeltvedtak med klagerett.

Krav til enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp går frem av barnehageloven § 19 e, jf. forvaltningsloven kap. IV og V.

Enkeltvedtaket skal angi barnets tilbud klart og tydelig. Et vedtak som bare omfatter omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen, er ikke nok.

Enkeltvedtaket skal klart og fullstendig angi hva slags hjelp barnet skal få på bakgrunn av den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten. Enkeltvedtaket skal blant annet si noe om

- innhold (hva slags tilbud barnet får)
- varighet (hvor lenge hjelpen skal vare)
- omfang (antall timer per år eller uke)
- organisering (hvor og hvordan hjelpen skal gis)

- kompetanse (hvem skal utføre hjelpen)
- tilbud om forelderådgivning

Dersom det gjøres avvik fra den sakkyndige vurderingen, må avviket begrunnes og det må klart fremgå hva avviket består i.

3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Dokumentasjon

Vi viser til punkt 2 når det gjelder tilsendte saker som ligger til grunn for våre vurderinger.

Enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp blir i Sandnes kommune fattet av kommunens støttetjeneste til barnehager, Styrket barnehagetilbud. Fylkesmannen har mottatt dokumenter som viser delegering av myndighet på området.

Ressurser til spesialpedagogisk hjelp blir tildelt fra Styrket barnehagetilbud, slik at de som gir spesialpedagogisk hjelp kommer ut i de ulike barnehagene for å gi hjelpen. Ifølge dokumentet *Internkontrollrutiner for administrasjon og stab* har Styrket barnehagetilbud 70 årsverk fordelt på ca. 100 personer. Spesialpedagogisk team har 17 ansatte. Støttepedagoger og assistenter utgjør 75 ansatte. Dokumentet inneholder årshjul med beskrivelse av oppgaver og ansvar og rutinebeskrivelse for vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Her inngår også samarbeidsrutiner.

Krav til vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Både barnehageloven § 19 e jf. § 19 a og forvaltningsloven stiller krav til hvordan enkeltvedtakene skal være utformet. Formålet er å ivareta barnets og foreldrenes interesser, slik at det blir tydelig hva slags tilbud barnet skal få og slik at den avgjørelsen kommunen tar blir godt begrunnet.

Innholdet i hjelpen

Etter barnehageloven § 19 e skal vedtaket for det første inneholde informasjon om hva hjelpen skal gå ut på. Dette vil dreie seg om beskrivelser av tiltak og arbeidsmåter innen aktuelle utviklingsområder.

De vedtakene vi har fått oversendt er generelt utformet og beskriver i liten grad innholdet i tilbudet. I praksis kan det likevel være tilstrekkelig om det i enkeltvedtaket står at det som er tilrådd i den sakkyndige vurderingen, skal ligge til grunn. Dette forutsetter at den sakkyndige vurderingen er tilstrekkelig klar og oppdatert og vil henge sammen med kravene til forsvarlig utredning som er drøftet under punkt 2.

Det er vedtaksinstansen som skal se til at sakkyndig vurdering er tydelig nok til at den kan brukes som ledd i vedtaket. Kommunen bør i alle fall ta inn de delene av sakkyndig vurdering som er viktige for enkeltvedtaket.

Vedtakene vi har fått tilsendt viser til sakkyndig vurdering, men gjør ikke disse til en del av vedtaket. Fylkesmannen oppfatter det indirekte slik at innholdet i sakkyndig vurdering skal legges til grunn som del av vedtaket i de tilfeller der omfang og innhold i vedtaket ikke avviker fra tilrådingen, men det fremstår ikke helt klart. På grunn av at Styrket barnehagetilbud har en stor saksmengde, blir vedtakene noe preget av standardisering, selv om vi ser at en i noen vedtak har tatt med sentrale avsnitt fra sakkyndig vurdering. I andre tilfeller kan viktige elementer være utelatt i vedtaket. Vi ser et eksempel på dette i en sak der sakkyndig vurdering er fra 2016 og etter bestemmelser i opplæringsloven som ikke lenger er gjeldende. Denne saken gjelder et barns rett til å bruke alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Vi ser av saksopplysningene at det har vært ulike møter, bl.a. med HABU, som konkret tar opp behovet for å bruke ulike hjelpemidler til kommunikasjon. Dette gjenspeiles likevel ikke i vedtaket om spesialpedagogisk hjelp.

Det er et overordnet ansvar for vedtaksmyndigheten å se til at saken er forsvarlig utredet. Når sakkyndige vurderinger rutinemessig gis lang varighet, ser vi at dette i noen saker kan bli utfordrende. Vedtaksmyndigheten har ansvaret for at se til at saken bygger på en aktuell sakkyndig vurdering.

Selv om vedtakene viser til sakkyndig vurdering konkluderer Fylkesmannen med at kommunen må være klar på om innholdet i sakkyndig vurdering skal være del av vedtaket for at kravet i bhgl. § 19 e bokstav a) skal anses oppfylt.

Mål for utvikling og læring

Det er ikke stilt eksplisitt krav i bhgl. § 19 e om at vedtaket skal definere mål for barnets utvikling og læring. Definerings av overordnede målsettinger for de ulike utviklingsområdene vil likevel være nødvendig for at en senere skal kunne evaluere barnets utvikling i årsrapport, slik § 19 b krever. PPT skal også å si noe om realistiske mål for barnets utvikling og læring i sakkyndig vurdering, jf. § 19 d bokstav b).

Vi ser av tilsendt dokumentasjon at slike individuelle mål for barnet er definert både i sakkyndige vurderinger og i vedtak. Noen av disse er mer generelt formulert enn andre, men i flertallet av sakene vurderer vi det slik at de gir de et tilstrekkelig grunnlag for videre arbeid med barnet og for senere evaluering av utviklingen.

Vedtaketets varighet

Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp skal også si noe om hvor lenge hjelpen skal vare. Enkeltvedtakene vi har mottatt viser at det blir fattet vedtak for hvert enkelt barnehageår. Dette er i tråd med føringer fra Utdanningsdirektoratet. Sakkyndige vurderinger er ofte er gitt lengre varighet, som regel to barnehageår, i enkelte tilfeller tre. Vi viser til drøftelse under punkt 2 og til avsnitt ovenfor om sakkyndig vurdering som grunnlag for vedtak.

De fleste vedtakene er fattet på våren eller tidlig på høsten der sakene er løpende. Dokumentasjonen viser også at vedtak blir fattet midt i året ved behov, som følge av at det kommer nye tilmeldinger til PPT eller det skjer endringer i barnets behov. Dette er i tråd med lovgivers føringer for at barn har rett på hjelp uavhengig av søknadsfrister og at barnets behov skal imøtekommes når behov blir meldt opp for utredning eller barn kommer flyttende til kommunen midt i barnehageåret.

Omfang og krav til kompetanse

Vedtaket skal oppgi omfang av den spesialpedagogiske hjelpen i timer og hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha. Av tilsendte vedtak ser vi at det, i tillegg til et antall timer med spesialpedagog, tildeles timer med *støttepersonell*. Som vi har vist til under punkt 2 om sakkyndige vurderinger tilrår PPT i hovedsak timer med *assistent eller timer med støttepedagog*. Vi viser til de vurderingene som er gjort her. Enkeltvedtaket skal vise hvilken kompetanse som kreves i den enkelte saken. Når Styrket barnehagetilbud formulerer dette som *støttepersonell* blir det uklart for mottaker av vedtaket om det tildeles personale med kompetanse som pedagog eller annen særskilt kompetanse. Vi ser samtidig enkelte eksempler som viser at det er tilrådd særskilt kompetanse, for eksempel i forhold til spesielle diagnoser.

Vi får opplyst gjennom intervjuer at det er mange førskolelærere, helse- og sosialfaglig personell og mange ansatte med lang og bred erfaring i Styrket barnehagetilbud, men Fylkesmannen vurderer det likevel slik at vedtakene ikke er tråd med lovkravene på dette punktet, jf. bhgl. § 19 e bokstav e). Ifølge føringer fra Utdanningsdirektoratet skal hjelpen som hovedregel gis av en person med formell pedagogisk kompetanse. Bruk av assistent kan kun skje dersom det fremstår som forsvarlig og dette må fremgå av vedtaket.

Organisering

Vedtaket skal videre beskrive hvordan hjelpen skal organiseres. I de sakene vi har fått oversendt er det ingen konsekvent praksis i forhold til dette. Av og til er organiseringen omtalt konkret, slik at en kan se at det ligger en vurdering bak, for eksempel: *Den spesialpedagogiske hjelpen bør utføres i små grupper, Noe av dette arbeidet må fremdeles utføres i enetimer* eller det presiseres at hjelpen skal gis i daglige økter. I noen tilfeller brukes en generell formulering som også PPT bruker: *Individuelt, i smågrupper og i hverdagsaktiviteter*. Andre ganger er det ikke sagt noe om hvordan hjelpen skal organiseres, eller vedtaket henviser til at Individuell opplæringsplan vil si noe om dette.

Etter Fylkesmannens vurdering viser ikke tilsendt dokumentasjon at vedtaksmyndigheten sikrer at vedtakene inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres. Den generelle henvisningen til sakkyndig vurdering fra PPT kan gi en indikasjon på hvordan tilbudet er tenkt organisert, men etter vår vurdering er ikke dette tilstrekkelig. For foreldre er det viktig å også kunne ha klagerett på for eksempel om hjelpen i stor grad skal gis som enetimer eller om timene skal brukes i samspill med andre barn. Enkelte ganger bør organiseringen være fleksibel, men det må i tilfelle begrunnes ut fra barnets konkrete behov.

Krav til begrunnelse av vedtak

Den sakkyndige vurderingen er rådgivende. Kommunen kan derfor fravike den sakkyndige vurderingen når det fattes enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp, men dette stiller særlige krav til begrunnelsen jf. barnehageloven § 19 e første ledd andre punktum. Dette særskilte kravet supplerer det generelle kravet til begrunnelse av vedtak i forvaltningsloven § 25.

Vedtaket er stort sett i tråd med tilråding i sakkyndig vurdering når det gjelder omfang/ antall tildelte timer. Vi har mottatt ett eksempel på at barnet ikke får tildelt timer med spesialpedagog der PPT har tilrådd 3 timer per uke. Dette er begrunnet med at Styrket barnehagetilbud ikke har ledige spesialpedagoger. Vi får også opplyst i intervju at dette i enkelte tilfeller kan være en utfordring når barn blir meldt opp midt i barnehageåret. I det eksempelet vi har mottatt får barnet kun tildelt timer med *støttepersonell*. Etter Fylkesmannens vurdering er det en svakhet ved dette vedtaket at kommunen ikke begrunner mer konkret behovet for en ansvarlig spesialpedagog skal avhjelpest, for eksempel ved krav til kompetanse hos støttepersonell, revurdering av antall timer eller en vurdering av hvordan behovet kan avhjelpest av personale i barnehagen. Disse vurderingene skjer kanskje i praksis, men fremgår ikke av vedtaket.

Hvis enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, må kommunen konkret ta opp situasjonen til det aktuelle barnet i begrunnelsen. Kommunen må begrunne hvorfor den ikke følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen, slik at foreldrene kan forstå hvilke vurderinger som ligger til grunn for dette. Begrunnelsen vil også være viktig i en eventuell klagebehandling hos Fylkesmannen.

Som nevnt må vedtaksmyndigheten må se til at sakkyndig vurdering er oppdatert og aktuell for at saken skal kunne anses forsvarlig opplyst. God begrunnelse av vedtak henger sammen med forsvarlig utredning. PPTs oppgave i saksutredningen er lovbestemt og kan ikke erstattes av andre måter å utrede saken på. Avvik fra tilråding kan ikke lovlig begrunnes med at sakkyndig vurdering ikke er oppdatert og at en vektlegger andre nyere opplysninger. I et eksempel ser vi også at antall timer er redusert i nytt vedtak, uten at avvik fra sakkyndig vurdering er forsvarlig begrunnet.

Vi har fått tilsendt to vedtak som gjelder barn i spesialavdeling ved Gravarslia barnehage. I disse vedtakene heter det at *dette anses som et helhetlig spesialpedagogisk tilbud* og at *hjelpen utføres av godt kvalifisert personell* på avdelingen. Et heltidstilbud beregnes til å innebære 30 timer spesialpedagogisk hjelp i uka.

Disse to enkeltvedtakene inneholder for øvrig ingen konkrete opplysninger om det spesialpedagogiske tilbudet som skal gis, utover at det er beskrevet realistiske utviklingsmål for barnet utvikling. En kan anta at alt som er sagt i sakkyndig vurdering er ledd i vedtaket, men dette er ikke uttalt. Når det gjelder organisering av tilbudet står det at *hjelpen blir gitt innenfor rammen av det tilbudet som er organisert på avdeling Gauken, beskrevet i vedtaket*. Vi går ut fra at en her mener vedtaket om plass, men dette er uklart. Beskrivelse av innhold, kompetanse og organisering bør slik vi ser det komme tydeligere fram. Etter Fylkesmannens vurdering må Sandnes kommune også i disse tilfellene individualisere enkeltvedtakene. Selv om barn i spesialavdeling har omfattende spesialpedagogiske behov er de ikke like, og må som andre barn vurderes individuelt ut fra sitt konkrete behov. Av denne grunn må også enkeltvedtakene i større grad gjenspeile det enkelte barnets spesialpedagogiske tilbud, slik at vedtaket ikke etterlater for stor grad av frihet til barnehagen og slik at foreldres klagerett blir reell.

På samme måte som i de øvrige vedtakene vi har mottatt, er det liten grad av individualisering, saksmengden medfører standardisering og kommunen oppfyller dermed ikke kravene i § 19 e.

Etter at tilsynet ble åpnet har vi mottatt en henvendelse om at kommunen ikke kan tilby de ressurser som det er fattet vedtak om. Som nevnt ovenfor er de fleste av vedtakene vi har mottatt i tråd med sakkyndig vurdering når det gjelder antall tildelte timer. Dersom kommunen ser at det ikke vil være mulig å tildele de ressurser og/eller den kompetanse PPT tilrår, må kommunen synliggjøre dette i vedtaket og gi en alternativ tildeling som vil ivareta barnets behov, d.v.s. begrunne hvordan barnet likevel kan få sine spesialpedagogiske behov ivaretatt på en forsvarlig måte. Et slikt vedtak kan eventuelt gjøres midlertidig, dersom en har en forventning om å kunne tilby ressurser i tråd med tilråding fra PPT på et senere tidspunkt.

Kommunen har i sin tilbakemelding på foreløpig rapport gjort oppmerksom på at saken fortsatt var til behandling og mener det ikke var riktig å ha dette med i tilsynsrapporten. Fylkesmannen har i ettertid fattet endelig vedtak i denne enkeltsaken.

Tilbud om forelderådgivning

Dersom barnet har rett på spesialpedagogisk hjelp, skal hjelpen omfatte et tilbud om forelderådgivning, jf. § 19 e f). Dette tilbudet må fremkomme av enkeltvedtaket om spesialpedagogisk hjelp. Vi ser av de vedtakene vi har fått tilsendt at foreldrene får tilbud om slik veiledning (sitat): *Veiledning med foreldre avtales etter behov*. Det er også presisert i vedtaket at tid til denne veiledningen kommer utenom de timene spesialpedagogen har til direkte arbeid med barnet.

Krav til forsvarlig saksbehandlingstid

Saker om spesialpedagogisk hjelp må behandles *innen rimelig tid*, jf. krav i forvaltningsloven. I disse sakene må dette vurderes konkret for den enkelte sak. 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.

Av tilsendte saker ser vi at tiden fra henvisning til PPT og frem til vedtak om spesialpedagogisk hjelp blir fattet, varierer fra 2 mnd. til 11 mnd.- for de saker som har blitt henvist i 2016 eller 2017, d.v.s. i 7 av de 15 tilsendte sakene. Dette gir en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 6 mnd. i disse sakene. Vi viser også til det som er sagt om saksbehandlingstid under punkt 2. Det kan se ut til at det i hovedsak er saksbehandlingstiden i PPT som er lang i noen saker. I den saken som har hatt lengst behandlingstid dreier det seg om et barn som har hatt lang tilvenningstid og få og korte dager i barnehagen samtidig som foreldre har vært i permisjon. Dette kan være årsaken, samtidig som vi vil påpeke at kommunen da må vurdere behovet for å gi spesialpedagogisk hjelp i hjemmet.

I enkelte av de sakene vi har fått tilsendt kan det stilles spørsmål ved om saksbehandlingstiden er forsvarlig, men det kan ha ulike årsaker i den enkelte sak og vi ser ikke grunnlag for å konkludere med at kommunen generelt har uforsvarlig lang saksbehandlingstid etter en helhetlig vurdering av dokumentasjonen vi har fått tilsendt. Vi konkluder også med at det ikke tar lang tid fra sakkyndig vurdering er skrevet til vedtak om spesialpedagogisk hjelp blir fattet. Som nevnt ser vi at vedtak også blir fattet i løpet av året, slik lovverket krever, uten at en avventer neste barnehageår.

Krav til forhåndsvarsling

Før vedtak blir fattet skal foreldre bli varslet om innholdet i vedtaket, slik at de kan gi sine innspill før kommunen tar en avgjørelse. Dette følger av regler i forvaltningsloven § 16.

I Sandnes kommune er det nå rutine for at PPT i sakkyndig vurdering tar med som informasjon til foreldre at Styrket barnehagetilbud skal fatte enkeltvedtak og at foreldre har rett til å uttale seg før vedtak blir fattet. De gis en tre ukers frist for tilbakemelding etter at sakkyndig vurdering er mottatt.

Det blir etter Fylkesmannens vurdering litt uklart hva foreldre gis anledning til å uttale seg om her, i og med at kravet til varsel etter fvl. § 16 gjelder selve enkeltvedtaket, altså kommunens forventede avgjørelse i saken og ikke sakkyndig vurdering. Det er på tidspunktet for sakkyndig vurdering ikke klart om kommunen vil komme til å avvike fra PPTs tilråding. I prosessen med sakkyndig vurdering skal foreldrene allerede ha blitt gitt god mulighet til å gi innspill og medvirke i og med reglene i bhgl. § 19 b om at *Tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.*

Fylkesmannen konkluderer på bakgrunn av dette med at Sandnes kommune har en lovforståelse som ikke er helt i samsvar med formålet bak regelen. Vi ser at intensjonen har vært å ivareta foreldres uttalerett, men etter vår vurdering må praksisen endres slik at foreldre *både* sikres rett til å medvirke under utarbeidelse av sakkyndig vurdering og gis anledning til å uttale seg om kommunens konkrete tildeling av ressurser og tilbud før dette blir fattet vedtak om. Vi viser til våre vurderinger under 2 når det gjelder foreldres medvirkning ved utforming av sakkyndig vurdering.

Generelle forvaltningskrav

Enkeltvedtakene viser for øvrig til aktuelt lovverk (med unntak av de vedtak som er gjort etter oppl. § 5-7) og opplyser om klagerett, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte for klage, i tråd med forvaltningslovens krav.

Enkeltvedtak med klagerett til Fylkesmannen skal fattes også i saker der PPT etter sakkyndig vurdering ikke tilrår spesialpedagogisk hjelp. Vi har mottatt eksempler på at Sandnes kommune fatter slike vedtak. Fylkesmannen konkluderer med at disse vedtakene gir opplysninger om lovgrunnlag, gir begrunnelse for avgjørelsen og opplyser om klagerett i tråd med forvaltningslovens regler.

Rettighetsbestemmelsen- bhgl. § 19 a

Retten til spesialpedagogisk hjelp er en individuell rett for barn med særlige behov. Dette innebærer at kommunen ikke lovlig kan ta økonomiske hensyn i disse sakene.

Formuleringen i enkeltvedtakene: *Det blir lagt vekt på en likeverdig fordeling av ressursene mellom barn som har rett på spesialpedagogisk hjelp* kan indikere at slike hensyn blir vektlagt og gir i alle tilfeller et uheldig inntrykk av at kommunen gir rom for nedskjæring på et område som skal være skjermet av lovverket.

Definisjonen av hva som skal være spesialpedagogisk hjelp etter § 19 a grenser i noen tilfeller mot den rett barn med nedsatt funksjonsevne har til tilrettelegging etter § 19 g. Dette kan være en vanskelig vurdering i enkeltsaker, men i hovedtrekk skal alle tiltak med pedagogisk formål defineres inn under § 19 a. Tiltak etter § 19 g skal ha et mer

praktisk formål og sikre at alle barn gis lik mulighet til å nyttiggjøre seg det ordinære barnehagetilbudet. Vi viser til rettslige krav under de ulike bestemmelser og til drøftelsen under punkt 5 om dette.

Fylkesmannens konklusjoner

Vedtakene oppgir varighet, omfang i timer og tilbud om forelderådgivning, i tråd med krav i barnehageloven.

Vedtakene er ikke tilstrekkelig klare når det gjelder innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen, krav til kompetanse og informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres. Det må klargjøres om deler av sakkyndig vurdering skal være ledd i vedtaket.

Foreldre gis ikke forhåndsvarsel om vedtak i tråd med formålet bak forvaltningsloven § 16

Kommunen sikrer ikke at alle vedtak er forsvarlig utredet gjennom oppdatert sakkyndig vurdering før vedtak blir fattet. Kommunen kan dermed heller ikke sikre forsvarlig begrunnelse for eventuelle avvik fra tilråding.

4 Årsrapporter og gjennomføring

4.1 Rettslige krav

Krav til evaluering og rapportering om spesialpedagogisk hjelp går frem av barnehageloven § 19 b tredje ledd. Kommunen eller barnehagen skal evaluere tilbudet barnet får og om barnet fremdeles har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Hjelpen bør evalueres fortløpende gjennom hele året og vil danne grunnlaget for en årsrapport. Denne årsrapporten skal være skriftlig og skal sendes til foreldrene og kommunen. Rapporten skal gi oversikt over hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Vurderingen skal gi grunnlag for eventuelt å justere innholdet i hjelpen, arbeidsmåte, organisering eller metoder. Det er den som gjennomfører hjelpen og har løpende kontakt med barnet, som skal skrive årsrapporten.

4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Sandnes kommune skriver en halvårlig evaluering og en årsrapport i saker om spesialpedagogisk hjelp. Evaluering av barnets utvikling bygger på Individuell opplæringsplan (IOP). Barnehageloven stiller ikke krav om slik plan for barn før opplæringspliktig alder. Det blir likevel ofte brukt som arbeidsredskap for den/de som utfører den spesialpedagogiske hjelpen.

IOP og rapportene vi har fått tilsendt er grundige og utfyllende. Den spesialpedagogiske hjelpen ses i en helhet, det vises bredde i vurderingene og det evalueres godt opp mot hovedmål og delmål fastsatt i IOP. Målene følger *individuelle mål for barnet* i sakkyndig vurdering og har også forankring i vedtakene. Vi ser imidlertid at i vedtakene beskrives kun hovedmål uten nødvendigvis å vise til at sakkyndig vurdering er del av vedtaket. Dette ser likevel ikke ut til å ha konsekvenser for utarbeidelsen av IOP som et arbeidsdokument.

IOP, halvårsrapport og årsrapport bygger i Sandnes kommune på samme mal, men med noe variasjon. IOP har blant annet under hvert utviklingsområde en innledende evaluering av nåværende situasjon. IOP inneholder også et avsnitt om organisering av den spesialpedagogiske hjelpen, som gir en oversikt over når timene i henhold til vedtaket blir utført, tidsrom for når planen gjelder og en avtaleplan med hvem som gjør hva og når planen skal evalueres. Dette gir etter vår vurdering et godt utgangspunkt for

riktige rapporter og rutiner for samarbeid mellom de som gir spesialpedagogisk hjelp og de ansatte i barnehagen.

Første side i malen til årsrapporten gir mulighet for å svare ja/nei på spørsmål om barnet trenger spesialpedagogisk hjelp videre, noe som de fleste gjør. Denne konklusjonen skal skje med grunnlag i evaluering. Veileder for spesialpedagogisk hjelp presiserer at evalueringen skal si noe om i hvilken grad det tilbudet som barnet får, fungerer, og gi grunnlag for å justere arbeidet, enten det gjelder innhold, arbeidsmåter, organisering eller metoder. Hvor god evalueringen er, vil være avhengig av hvor godt en klarer å beskrive målene det jobbes med og hvordan arbeidet er organisert. Alle tre malene inneholder *mål* og *delmål*, *metode* og *evaluering*, og de fleste årsrapporter har dato for evaluering. Malen inneholder imidlertid ingen mulighet for å beskrive *organiseringen av hjelpen*, og vi kan heller ikke se at organiseringen av hjelpen blir evaluert i årsrapportene. Enkelte plasser nevnes organisering sammen med metode, men manglene i malen medfører en systemsvikt, som hindrer evaluering av organiseringen og dermed gjør det vanskelig å foreta justeringer om det skulle være nødvendig. Etter fylkesmannens vurdering er årsrapportene på bakgrunn i dette ikke i tråd med kravene i § 19 b.

Årsrapportene evaluerer fint de enkelte delmålene fra IOP og metoden som er brukt. Noen av delmålene i IOP og dermed også årsrapportene er imidlertid litt for generelle. For eksempel er det delmål under språk som verken sier noe om hvilke begreper, ordgrupper eller tema en jobber med. Dette gjør det vanskelig å si noe om målene er oppnådd eller ikke, og får følger for om rapporten sier noe om hvilke mål som skal videreføres og hva som blir nytt. Fylkesmann vurderer likevel denne delen av rapporten til å være i tråd med de krav som stilles i § 19 b.

Ut fra dokumentasjon og intervju oppfatter vi det slik at rapporten i hovedsak skrives av ansvarlig spesialpedagog i samarbeid med barnehagen, den som er ansatt som «støttepersonell», i tillegg til eventuelle andre instanser som f.eks. fysioterapeut. Av de saker vi har mottatt har alle IOP, mens kun ni har vedlagt årsrapport. Slik Fylkesmannen har forstått det skyldes dette at sakene er forholdsvis nye og at årsrapport derfor ikke er utarbeidet. Tidspunkt for evalueringen skjer i de fleste saker i mai/juni og i desember/jan. Det er spesialpedagog som skriver under rapporten. I tillegg er det i enkelte saker lagt ved en bekreftelse på at styrer har lest og godkjent.

Årsrapporten sendes til foreldrene med kopi til barnehagen. Kommunen oppbevarer årsrapporter for barn i både kommunale og private barnehager i sitt saksbehandlersystem.

Fylkesmannens konklusjon

Evaluering av organisering av den spesialpedagogiske hjelpen er ikke inkludert i årsrapporten. Årsrapportene blir for øvrig utarbeidet i tråd med krav i barnehageloven § 19 b.

5 Vedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne

5.1 Rettslige krav

Kommunen skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 19 g. Plikten til tilrettelegging omfatter ikke tiltak som innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen. Tilrettelegging av

barnehagetilbudet kan omfatte både fysisk tilrettelegging av bygg og lokaler og praktisk tilrettelegging av barnehagedagen gjennom ekstra ressurser/ personale.

Uttrykket nedsatt funksjonsevne er ikke definert i barnehageloven, men i forarbeidene blir det vist til annet lovverk der nedsatt funksjonsevne blir definert som tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner. Begrepet skal fortolkes vidt. Vi viser til vår vurdering nedenfor. Dette må også ses i sammenheng med bestemmelsens formål, som er å sikre at barn med funksjonsnedsettelse kan benytte barnehagetilbudet på linje med andre barn. De konkrete omgivelsene kan være avgjørende for funksjonsevnen.

Ved vurderingen av om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser. Barn med nedsatt funksjonsevne skal sikres likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter.

Kommunens plikt må avgrenses fra barnehageeiers plikt til å sørge for universell utforming av barnehagen. For å ha rett til tilrettelegging etter § 19g, må barnets funksjonsnedsettelse ellers være av en slik art at det er behov for tilrettelegging utover det som er barnehageeiers plikt.

Tilrettelegging av barnehagetilbudet er en individuell rett for det enkelte barn. Kommunen må derfor fatte enkeltvedtak i slike saker, jf. forvaltningsloven § 2 b). Regelen i barnehageloven § 19 g trådte i kraft 1. august 2016, men plikten har vært regulert i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven tidligere. Reglene skal forstås likt etter begge regelverk, og praksis fra Likestillings- og diskrimineringsombudet er derfor relevant for forståelsen av bhgl. § 19 g.

Forvaltningsloven § 17 stiller likevel et generelt krav til forsvarlig utredning av saker der det skal fattes vedtak. Barnets foreldre har rett til å gjøre seg kjent med dokumenter i saken og til å uttale seg før vedtak treffes.

5.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Som vist til under rettslige krav, ble det fra og med 01.08.16 innført en lovfestet plikt for kommunene til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Denne plikten er knyttet opp mot en individuell rettighet for barnet som medfører at kommunen må fatte enkeltvedtak overfor foreldrene i disse sakene.

Av oversendt dokumentasjon ser vi at Sandnes kommune på tidspunktet for tilsyn ikke har etablert en rutine for å fatte enkeltvedtak i saker der barn med nedsatt funksjonsevne har behov for tilrettelegging. Vi har bare mottatt ett eksempel på slikt enkeltvedtak og dette vedtaket ble fattet etter at saken ble påklaget til Fylkesmannen.

Rutinen i Sandnes kommune har frem til tidspunktet for tilsyn vært en søknadsordning der *barnehagene*, både kommunale og private, har kunnet søke om støttetimer/ styrking av barnehagens ordinære bemanning på bakgrunn av ett eller flere barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen. Denne formen for tildeling av styrkingsmidler til barnehagene har vært vanlig praksis i alle kommuner frem til ny lovbestemmelse trådte i kraft. Kommunene får overført statlige midler til dette formålet, men midlene er ikke øremerkede. Det har derfor vært opp til kommunene å forme rutiner for hvordan ressurser skal tildeles på dette området.

I innledningen til søknadsskjemaet har Sandnes kommune ved Styrket barnehagetilbud formulert noen rammer og kriterier for tildelingen:

Støttetimer er Sandnes kommunes generelle styrking av barnehagens tilbud når barnehagen tar imot og inkluderer barn med nedsatt funksjonsevne. Tiltakene har sitt grunnlag i:

- *De midler som er stilt til rådighet i vedtatt budsjett*
- *Målet om et likeverdig tilbud for alle barn i barnehagene Støttetimer*

tildeles med utgangspunkt i følgende:

Barn med diagnoser som krever spesiell tilrettelegging på grunnlag av funksjonsnedsettelsen.

Henvisningen til budsjettrammer viser etter Fylkesmannens vurdering at kommunen ikke har en oppdatert lovforståelse på området. I og med at tilrettelegging av barnehagetilbudet er en individuell rett etter barnehageloven kan ikke økonomiske hensyn tas med i vurderingen av tildelingen. Kommunen kan m.a.o. ikke gjøre økonomiske prioriteringer på dette området.

Kommunen kan heller ikke stille krav om diagnose i forbindelse med saker om tilrettelegging etter bhgl. § 19g. Vedtak om tilrettelegging for det enkelte barn skal gjøres på grunnlag av en konkret og individuell vurdering av de vilkår og hensyn som er fastsatt i lovbestemmelsen. Dette innebærer blant annet en vurdering av om barnet i den konkrete situasjonen i barnehagen møter funksjonshemmende barrierer som medfører at det ikke kan benytte det ordinære barnehagetilbudet på lik linje med andre barn. Vurderingen skal altså ikke bare gjøres ut fra barnet selv, men ut fra om barnet møter hindringer i barnehagen. Behovet for tilrettelegging kan være av fysisk art eller det kan være behov for ekstra personale som kan bistå med praktisk hjelp og tilrettelegging som ikke har et typisk pedagogisk innhold. I disse tilfellene skal innholdet i og omfanget av tilretteleggingen for det enkelte barn konkretiseres i et enkeltvedtak til foreldre, med klagerett til Fylkesmannen.

Oversendt dokumentasjon fra kommunen viser at rutinen har vært at enkeltvedtak om tildeling av støttetimer med klagerett til kommunen (ved leder for styrket barnehagetilbud) blir fattet overfor private barnehager, mens kommunale barnehager mottar et brev om tildelingen av ressurser. Tildelingen til barnehagen kan gjelde ett eller flere barn og stiller barnehagen fritt i forhold til hvordan ressursene disponeres. Vedtakene/brevene inneholder også et generelt forbehold om at tildelingen er retningsgivende og kan bli justert i forhold til stillingsstørrelsen til de ansatte i stillingene. Foreldre er ikke mottakere av brev eller vedtak knyttet til denne tildelingen.

Det er ikke noe til hinder for at kommunen kan ha en rutine med styrking av barnehagene som favner mer/ andre behov enn barn med nedsatt funksjonsevne, men da må kommunen samtidig sikre at det blir fattet vedtak etter § 19 g der det er snakk om nedsatt funksjonsevne.

Retten til tilrettelegging etter bhgl. § 19g må avgrenses mot retten til spesialpedagogisk hjelp etter bhgl. § 19a. Dette kan i noen saker være en krevende vurdering og tildelte ressurser kan ofte innebære at en og samme ansatt både gir spesialpedagogisk hjelp og praktisk tilrettelegging. I hovedsak skal avgrensningen av § 19g gå mot tiltak som har et pedagogisk siktemål og denne terskelen er lav, jf. føringer for forståelsen av retten til spesialpedagogisk hjelp. Samtidig vil også mye av det ordinære barnehagetilbudet inneholde pedagogiske elementer. For eksempel kan en si at måltidssituasjonen har en pedagogisk verdi, men hvis barnet f.eks. trenger ekstra hjelp og støtte for å innta mat vil dette være tilrettelegging etter § 19 g og ikke spesialpedagogisk hjelp.

Ut fra beskrivelsene i saker om styrking av barnehagetilbudet ser det ut til at deler av behovet dreier seg om behov for tiltak med pedagogisk siktemål.

I styrkingsvedtakene/ brevene til barnehagen heter det som forklaring på vedtaket at *Ved tildeling av **spesialpedagogisk hjelp** etter bhgl. § 19a, gis det også støttetimer*

som en del av vedtaket. Støttetimene som her er tildelt kommer for noen barns vedkommende, i tillegg til dette vedtaket. For andre barn vil støttetimene være det ekstra tilbudet som barnehagen kan gi. Ved tildeling av spesialpedagogisk hjelp etter at støttetimer er tildelt, vil leder for Styrket barnehagetilbud vurdere hele tildelingen på ny i.h.t. sakkyndig vurdering. Tildelte støttetimer kan da bli omgjort til en del av den spesialpedagogiske hjelpen.

I intervjuer får vi opplyst at kommunen opplever det uklart om retten til tilrettelegging etter § 19g skal skje før eller etter tildeling av spesialpedagogisk hjelp, da vurderingene vil virke inn på hverandre.

Fylkesmannen vurderer det slik at tilrettelegging etter bhgl. § 19g skal utgjøre en del av det ordinære barnehagetilbudet. Dette henger sammen med retten til plass i barnehage, jf. bhgl. § 12a og muligheten barn med nedsatt funksjonsevne skal ha til å nyttiggjøre seg plassen. Dersom spesialpedagogisk hjelp blir aktuelt for det samme barnet skal det i.h.t. § 19 d om sakkyndig vurdering, bokstav c), tas stilling til om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet, og da vil som nevnt det styrkede tilbudet være en del av det ordinære. Det vil etter Fylkesmannens vurdering ikke være i tråd med riktig lovforståelse å omgjøre noen av disse ressursene til spesialpedagogisk hjelp. Enkeltvedtak etter 19g er bindende overfor barn og foreldre og skal ha et annet formål enn spesialpedagogisk hjelp.

Sandnes kommune har i etterkant av behandling av klagesak nevnt ovenfor vedtatt å endre sin praksis omkring retten til tilrettelegging. Saken er behandlet i Utvalg for kultur og oppvekst, og vedtak ble fattet 05.12.17 om at dagens ordning med støttetimer bortfaller og erstattes med tilretteleggingsvedtak etter § 19g.

Av rådmannens saksutredning ser vi at kommunen i sin fremtidige praksis vil ivareta kommunens plikt til å iverksette tiltak om tilrettelegging uten at det kreves søknad om dette. Vedtaksplikten er også fremhevet. Det vises til at *saksutredningen i slike saker vil bestå av informasjon fra foreldre, barnehage og dokumentasjon fra f.eks. helsevesenet.* Videre gjør notatet rede for at *det skal opprettes en konsultasjonsgruppe i de tilfellene der en er i tvil i vurderingen. Denne gruppen består av representanter fra fysio/ ergo, helsestasjon, PPT og barnevern.* Gjennom intervjuer får vi bekreftet at denne gruppen er etablert på tidspunktet for tilsyn og at de skal bistå i saksutredningen for å belyse helsemessige forhold og andre forhold som påvirker barnets fungering. Fylkesmannen har ikke mottatt eksempler på enkeltvedtak i.h.t. bhgl. § 19g etter at endring av praksis ble vedtatt. Gjennom intervjuer får vi bekreftet at kommunen fortsatt er i en prosess med å få endret sine rutiner på området.

Kommunen informerer om retten til tilrettelegging etter bhgl. § 19 g på sine nettsider. Her heter det: *Barn med nedsatt funksjonsevne (– barnehageloven § 19G)*

- *Kommunen skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et tilrettelagt barnehagetilbud*
- *Barnehagene kan søke om ekstra ressurser til barn som har nedsatt funksjonsevne. Barnehagen kan få ekstra personell fra Styrket barnehagetilbud.*

Det er en referanse til § 19 g i teksten, men foreldre blir ikke informert om at dette er en individuell rett for barnet der foreldre vil motta enkeltvedtak med klagerett til Fylkesmannen. Nettsidene har lenke til søknadsskjema for barnehagene, knyttet til rutine som stiller krav til diagnose hos barnet. Etter Fylkesmannens vurdering er ikke den informasjon som gis her egnet til å ivareta retten etter § 19 g i tråd med riktig lovforståelse.

Som nevnt ovenfor har kommunen sendt oss ett eksempel på slikt vedtak i sammenheng med en klagesak som ble behandlet av Fylkesmannen. Dette vedtaket viser til § 19 g, gjør vurderinger ut fra lovteksten og tildeler ressurser til tilrettelegging for barnet. Vedtaket er rettet til barnets foreldre og opplyser om klagerett til Fylkesmannen. I en

fremtidig praksis med slike vedtak må kommunen i noe større grad gjøre rede for hvordan saken er utredet, d.v.s. hvilke opplysninger som legges til grunn og hvilke hensyn som er vektlagt ved avgjørelsen.

Fylkesmannens konklusjoner

Sandnes kommune har ikke etablert en rutine for å fatte enkeltvedtak med klagerett til Fylkesmannen i.h.t. krav i bhgl. § 19 g

Sandnes kommune har ikke etablert riktig lovforståelse når det gjelder plikten til å tilrettelegge barnehage tilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne

6 Frist for retting av regelverksbrudd

I kapitlene ovenfor har Fylkesmannen konstatert at Sandnes kommune ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi gir en frist til å rette regelverksbruddene, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 01.10.18. Før fristen må det sendes en erklæring om at forholdene er rettet og dokumentasjon som viser dette.

Hvis regelverksbruddene ikke er rettet før rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som kommunen kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

Sakkyndige vurderinger

Pålegg: Sandnes kommune må påse at PPT i sakkyndige vurderinger opplyser saken i samsvar med krav i barnehageloven § 19 d jf. forvaltningsloven § 17.

Pålegget innebærer at:

- a. Kommunen må sikre at sakkyndig vurdering utreder om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet
- b. Kommunen må sikre at den sakkyndige vurderingen gjør rede for om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehage tilbudet.
- c. Kommunen må sikre at varigheten av de sakkyndige vurderingene er forsvarlig i den enkelte sak.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Pålegg: Sandnes kommune må sikre at vedtak om spesialpedagogisk hjelp fattes i tråd med de krav som stilles i barnehageloven § 19 a jf. forvaltningsloven.

Pålegget innebærer at:

- a. Kommunen må sikre at vedtakene gir tilstrekkelig informasjon om innholdet i hjelpen
- b. Kommunen må sikre at vedtakene gir tilstrekkelig informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres
- c. Kommunen må sikre at vedtakene stiller krav til kompetanse hos den som skal gi den spesialpedagogiske hjelpen
- d. Kommunen må sikre at foreldre gis forhåndsvarsel om vedtak i samsvar med formålet bak forvaltningsloven § 16

- e. Kommunen må sikre at alle vedtak er forsvarlig utredet gjennom oppdatert sakkyndig vurdering før vedtak blir fattet
- f. Kommunen må sikre at vedtakene er begrunnet dersom de fraviker sakkyndig vurdering

Årsrapport

Pålegg: Sandnes kommune skal utarbeide årsrapporter i tråd med kravene i § 19 b

Pålegget innebærer at:

- a. Kommunen må sikre at evaluering av organisering av den spesialpedagogiske hjelpen inkluderes i årsrapporten.

Vedtak om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne

Pålegg: Sandnes kommune må innarbeide en rutine for fattning av vedtak etter barnehageloven § 19 g ved tilrettelegging av barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne.

Pålegget innebærer at:

- a. Kommunen må fatte enkeltvedtak med klagerett for foreldre/ foresatte i alle saker der barn har behov for tilrettelegging som følge av nedsatt funksjonsevne.
- b. Kommunen må sikre at vedtak om tilrettelegging blir gjort ut fra en konkret vurdering og uavhengig av diagnoser
- c. Kommunen må etablere riktig lovforståelse i forhold til grensen mot spesialpedagogiske tiltak

Hanne Sørli Ronæss
Tilsynsleder

Mette Sømme
rådgiver

Tore Vignes
rådgiver