

TILSYNSRAPPORT

Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder

Haugesund kommune

2015

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Haugesund kommune	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens ivaretagelse av retten til spesialpedagogisk hjelp	4
2.2 Tema for tilsynet.....	4
2.3 Formålet med tilsynet.....	5
2.4 Om gjennomføringen av tilsynet	5
3. Krav til sakkyndig vurdering	6
3.1 Rettslige krav	6
3.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	6
3.3 Fylkesmannens vurderinger	7
3.4 Fylkesmannens konklusjon	10
4. Krav til foreldresamarbeid	10
4.1 Rettslige krav	10
4.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	10
4.3 Fylkesmannens vurderinger	11
4.4 Fylkesmannens konklusjon	11
5. Krav til saksbehandling og enkeltvedtak	11
5.1 Rettslige krav	11
5.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	12
5.3 Fylkesmannens vurderinger	13
5.4 Fylkesmannens konklusjon	17
6. Krav til rapportering og evaluering	17
6.1 Rettslige krav	17
6.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	17
6.3 Fylkesmannens vurderinger	18
6.4 Fylkesmannens konklusjon	18
7. Kommunens system for vurdering av om opplæringslovens krav blir oppfylt..	18
7.1 Rettslige krav	19
7.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	19
7.4 Fylkesmannens konklusjon	21
8. Frist for retting av lovbrudd	21

1. Innledning

Fylkesmannen i Rogaland åpnet 30.september 2015 tilsyn med spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder i Haugesund kommune.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne tilsynsrapporten. Haugesund kommune har gitt noen kommentarer til foreløpig rapport. Disse er omtalt under de enkelte tema i rapporten. Kommunens tilbakemelding har ikke ført til endringer i Fylkesmannens varsel om pålegg.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 01.05.16. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Rogaland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

2. Om tilsynet med Haugesund kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens ivaretagelse av retten til spesialpedagogisk hjelp

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene oppfyller de plikter de er pålagt etter opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd og kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlighestilsyn, jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med kommunen er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som lovbrudd, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er kommunens forvaltning av retten til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder, jf. opplæringsloven § 5-7, jf. kap.5. Deltema:

- Krav til sakkyndig vurdering - oppl. § 5-3
- Krav til saksbehandling og foreldresamarbeid - oppl. § 5-4
- Krav til enkeltvedtak - oppl. § 5-7, jf. forvaltningsloven
- Krav til rapportering og evaluering - oppl. § 5-5 andre ledd

Tilsynet omfattet i utgangspunktet ikke krav til kommunens system for egenvurdering i oppl. § 13-10 annet ledd. På grunn av observasjoner i tilsynet ser Fylkesmannen likevel grunn til å inkludere bestemmelsen i tilsynsrapporten. Kravene i bestemmelsen vil bli vurdert opp mot vårt konkrete tilsynsystema, i den grad dokumentasjonen gir grunnlag for vurderinger knyttet til kommunens overordnede ansvar på området spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder.

2.3 Formålet med tilsynet

Tilsynets formål er å sørge for rettsikkerhet for barn med behov for spesialpedagogisk hjelp, det vil si bidra til å sikre at disse får oppfylt sin individuelle rett etter opplæringsloven. Fylkesmannen skal kontrollere at saksbehandlingen skjer i råd med de særlige reglene i opplæringsloven kap. 5 og de generelle reglene i forvaltningsloven. Dette skal blant annet sikre innholdsmessig riktige avgjørelser, forutsigbarhet og saklighet i saksbehandlingen. Å følge disse reglene er avgjørende for rettsikkerheten for barn med særlige behov.

Gjennom denne kontrollen skal eventuell lovstridig praksis avdekkes. Pålegg om endring skal føre til at slike forhold blir rettet opp.

2.4 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Haugesund kommune ble meldt gjennom brev dat. 25.06.15. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju.

I dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet inngår blant annet:

- Organisasjonskart
- Delegeringsreglement
- 15 saker om spesialpedagogisk hjelp, inkludert sakkyndig vurdering fra PPT, enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp og om reduksjon i foreldrebetaling, Individuell mål- og tiltaksplan og halvårsrapporter
- Rutiner, skjema og dokumentasjon fra Breidablikk læringscenter
 - Kommunal veileder for Haugesundsbarnehagene
 - Rutiner for overgang fra barnehage til skole
 - Rutiner for kartlegging og tiltak for barn med behov for spesiell oppfølging
 - Rutine for forebygging av psykososiale vansker hos barn i barnehagen
 - Rutine for overgang fra barnehage til skole for elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)
 - Rutine for utprøving/ søknad om hjelpemidler - ASK
 - Rutine for enkeltvedtak i.h.t. oppl. § 5-7
 - Rutine for utarbeidelse av mål- og tiltaksplan
 - Foreldreskjema
 - Rutine for fosterhjemsplasserte barn med rettigheter etter oppl. § 5-7
 - Informasjon om avdeling for styrket barnehagetilbud
- Dokumentasjon fra PPT
 - Henvisningsskjema
 - Mal for pedagogisk rapport (fra barnehagen) ved henvisning
 - Rutine for inntak (saksbehandlingsprosess)
 - Rutine for henvisning
 - Rutine for sakkyndig vurdering
 - Utredningsplan
 - Informasjon om PPT mm
- Strategisk kompetanseplan 2015-2020 for Haugesundsbarnehagene

- Diverse annen dokumentasjon (informasjonsfoldere, presentasjoner) knyttet til tilsynsystemet

3. Krav til sakkyndig vurdering

3.1 Rettslige krav

Før det blir fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter oppl. § 5-7, skal det foreligge sakkyndig vurdering fra PPT, jf. oppl. § 5-3.

Sakkyndig vurdering skal utrede barnets vansker og behov og ta standpunkt til om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp. Dersom konklusjonen går ut på at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp, skal PPT gi en konkret tilråding som uttaler seg om innhold, omfang, realistiske mål for utvikling og læring, krav til kompetanse og organisering av hjelpen. Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at kommunen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår når enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp skal fattes. Vi viser før øvrig til vedlagte rettslige krav og til Utdanningsdirektoratets veileder.

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

Vi har fått tilsendt saker for 15 barn før opplæringspliktig alder som mottar spesialpedagogisk hjelp. Sakene inkluderer sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, Individuelle mål- og tiltaksplaner og halvårsrapporter.

Pedagogisk psykologisk tjeneste for Haugesund, Sveio og Utsira har et Spe- og småbarnsteam som bl.a. skriver sakkyndige vurderinger knyttet til oppl. § 5-7. Teamet består i dag av tre pedagoger.

Tilsendt dokumentasjon fra PPT viser at det benyttes henvisningsskjema til PPT. Her gis det medisinske opplysninger om barnet, begrunnelse for henvisning og beskrivelse av hvilke tiltak som er prøvd ut. Dersom barnet går i barnehage skal det legges ved pedagogisk rapport fra barnehagen. Videre sikrer skjemaet at samtykke til henvisning foreligger, og at det blir formidlet informasjon fra foreldre.

Fylkesmannen har mottatt mal for Pedagogisk rapport som skal fylles ut av barnehagen ved henvisning. Denne skal utdype henvisningsgrunn og gi en vurdering av barnets behov. Videre omtales barnehagens arbeid med barnet, tiltak som er satt i gang og evaluering av disse. Rapporten inneholder også observasjoner og kartlegging på de ulike områder av barnets læring og utvikling.

Når det gjelder barn som ikke går i barnehage, opplyses det i intervju at PPT har et godt samarbeid med helsestasjonene, og at en kan diskutere enkeltsaker der en har samtykke til det fra foreldre. PPT foretar også hjemmebesøk sammen med helsepersonell der dette er aktuelt.

Ved henvisning til PPT opprettes også «Stafettlogg». Dette er en ny rutine i Haugesund kommune som skal sikre bedre tverrfaglig innsats og foreldres medvirkning. Gjennom intervjuer oppfatter Fylkesmannen det slik at loggen til nå har vært pilotert av enkelte barnehager, men at den fra nå av skal benyttes av alle. Foreldre skal samtykke til at slik logg opprettes, og loggen skal, slik vi oppfatter det, inneholde informasjon om barnet fra ulike hold, slik at denne kan deles.

PPT i kommunen har stor arbeidsmengde på småbarnsteamet. Sakkyndige vurderinger i de saker vi har fått tilsendt, viser i de fleste tilfeller til dato for tilmelding til PPT. Det fremgår likevel ikke av sakene hvor lang tid det går fra bekymring, via tilmelding og frem til vedtak om spesialpedagogisk

hjelp blir fattet og satt i verk. Dette skyldes bl.a. at ingen av sakene vi har mottatt gjelder nye tilmeldinger. Historikk i sakene viser imidlertid at det i en del tilfeller har tatt 5-6 måneder fra henvisning til sakkyndig vurdering og at spesialpedagogisk hjelp ikke har blitt iverksatt før inntil ett år etter tilmelding. Under «Tiltak for inneværende år» heter det for eksempel at det i et tidsrom vil bli satt inn styrkingsmidler i barnehagen e.l.l. I intervju får vi opplyst at saksbehandlingstiden nå er på maks tre måneder. Vi har ikke mottatt annen dokumentasjon som viser hvor lang tid det i gjennomsnitt går fra tilmelding til iverksetting av spesialpedagogisk hjelp.

PPT har en mal for sakkyndig vurdering. Vi har fått opplyst i intervju at kommunens mal for/ rutiner for sakkyndig vurdering for barn under opplæringspliktig alder skal gås igjennom og revideres, slik en allerede har gjort for sakkyndige vurderinger som gjelder spesialundervisning.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

Vår vurdering er basert på de observasjoner som er nevnt ovenfor. Vi vil legge særlig vekt på praksis, slik den er vist i de 15 konkrete sakene vi har fått tilsendt fra kommunen. Observasjoner i enkeltsakene utfylles av kommunens rutiner. Vi tar utgangspunkt i de observasjoner vi gjør av kommunens praksis på tidspunktet for tilsyn. Dette innebærer at eldre dokumentasjon vi har fått tilsendt vil ikke bli vurdert opp mot oppfyllelse av lovkravene, men bare blir brukt som historikk i enkeltsakene.

En sakkyndig vurdering etter oppl. § 5-3 skal både utrede barnets behov og tilrå et spesialpedagogisk tilbud til barnet.

I de fleste av de sakkyndige vurderingene vi har mottatt er utredningsdelen kortfattet. I enkelte tilfeller vurderer Fylkesmannen at utredningene er noe knappe i forhold til beskrivelse av individuelle behov, eller basert på generell kjennskap til diagnose. I innledningen til utredningen blir det likevel vist til samtaler, samarbeidsmøter, tester og uttalelser fra andre instanser, noe som er med på å sikre forsvarlig utredning av saken. Det blir i alle saker gitt utfyllende informasjon fra barnehagen. Ifølge rutine for PPT skal saksbehandler for å sikre forsvarlig utredning av saken, innhente ytterligere informasjon fra foresatte, barnehage og eventuelle andre. Vi oppfatter ut fra intervju at PPT observerer barnet før sakkyndig vurdering skrives. De sakkyndige vurderingene omtaler videre barnets vansker og behov i korte trekk. Fylkesmannen vurderer det på denne bakgrunn slik at sakene er tilstrekkelig utredet til å oppfylle kravene i § 5-3, jf. fvl. § 17, når det gjelder utredning av barnets vansker, funksjonsnivå og behov.

For at saken skal være tilstrekkelig utredet til at det skal kunne fattes vedtak, skal PPT også ta standpunkt til hvilken spesialpedagogisk hjelp som vil gi barnet en forsvarlig utvikling. De skal tilrå realistiske mål for utvikling og læring for barnet, innhold, organisering og omfang av den spesialpedagogiske hjelpen. Tilrådingen må også være konkret på hvilken kompetanse som kreves av den som skal gi hjelpen.

De sakkyndige vurderingene tilrår et konkret antall timer med spesialpedagogisk hjelp og angir i de fleste tilfeller hvilken kompetanse det er behov for. I flere av de sakkyndige vurderingene finner vi standardformuleringen «Etter en konkret vurdering blir retten til spesialpedagogisk hjelp her oppfylt ved bruk av egen støttepedagog/ assistent i tillegg til pedagogressursen». Denne formuleringen ser ut til å henge sammen med at Utdanningsdirektoratets veileder presiserer at bruk av assistent i forbindelse med spesialpedagogisk hjelp må begrunnes særskilt. Fylkesmannen mener kommunen

her i stedet må begrunne ut fra den enkelte sak om det er forsvarlig at noe av hjelpen kan gis av assistent, eller om det må kreves særlig kompetanse.

Tilrådingene viser også til behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), jf. oppl. § 2-16, der dette er aktuelt. Det er i vurderingene også definert hvilke hjelpemidler barnet trenger å benytte seg av, men det er ikke alltid konkretisert hvilken kompetanse som er nødvendig hos personalet for at tilbudet skal bli forsvarlig. Dette bør omtales under «Tilrådd spesialpedagogisk hjelp».

Slik tilrådingen er formulert i.f.t. omfang, vil det etter Fylkesmannens vurdering være naturlig å oppfatte det slik at timene som er tildelt, skal gå til direkte hjelp til barnet. I intervju får vi likevel opplyst at PPT, innenfor de tilrådte timer, har beregnet tid til veiledning av personale, møtevirkosomhet og annen tidsbruk knyttet til det spesialpedagogiske arbeidet med barnet. Det fremgår dermed ikke klart av de sakkyndige vurderingene hvor mye tid til direkte hjelp til barnet som tilrås. Dette er en forutsetning for at saken skal være forsvarlig utredet etter oppl. § 5-3, jf. forvaltningsloven § 17.

Fylkesmannen ser også av sakene at tilrådingene er basert på årstimer ut fra 38 uker i året. Det kan se ut til at årstimer tildeles ut fra spesialpedagogenes ansettelsesvilkår og antall skoleuker i året. Dette er i tilfelle ikke relevant i forhold til beregning av antall timer med spesialpedagogisk hjelp, da barnet vil ha behov for hjelp i det antall uker det oppholder seg i barnehagen. Årstimene må beregnes ut fra barnehagens vedtekter og barnets avtalte oppholdstid. Som regel vil dette utgjøre 47 uker i året. (Med unntak for de tilfeller barnet får hjelp utenom barnehage, hvor det må gjøres en konkret vurdering av behovet.)

Malen for sakkyndig vurdering legger opp til at saksbehandler skal tilrå realistiske opplærings-/ utviklingsmål for barnet, men dette er ikke gjort i de sakene vi har fått. Det gis noen føringer for arbeidsmåter og fokusområder, men individuelle mål blir ikke definert. Etter Fylkesmannens vurdering er føringene for vage til å gi grunnlag for vedtakets innhold på dette punktet. Dette kan i neste omgang føre til uklarhet i forhold til hva som skal evalueres i årsrapport.

Når det gjelder organisering av timene og ressursene, gir PPT i noen saker uttalelser om at noen av timene kan gis en til en, i lekegrupper/ skjermede smågrupper, som Marte Meo, terapiridning eller i basseng. Etter Fylkesmannens vurdering er beskrivelsen av organiseringen i de fleste saker tilstrekkelig konkret til å oppfylle lovens krav.

For at sakkyndig vurdering skal tilfredsstillende lovens krav, må den også bygge på riktig lovforståelse. Den må m.a.o. ta utgangspunkt i riktig forståelse av vurderingsgrunnlaget og av hvilke behov som etter sin art er spesialpedagogiske. Terskelen for hvilke tiltak som kan være spesialpedagogisk hjelp er lav og omfatter alle element av læring og tilrettelegging for læring, med utgangspunkt i at barnet har et særlig behov som skiller seg fra barn med normal utvikling.

I dokumentasjon og intervjuer er det gitt informasjon om kommunens rutiner for oppmelding av barn til PPT, kartlegging/ utprøving av tiltak i barnehagen og sammenhengen med rutiner for generelle styrkingstiltak i barnehagene på grunn av barn med nedsatt funksjonsevne.

I malen for sakkyndig vurdering brukes overskriften «Kan barnet hjelpes innenfor det allmennpedagogiske barnehagetilbudet». Dette kan indikere en uriktig oppfatning av vurderingstemaet, i og med at dette samsvarer bedre med den vurdering som skal gjøres for

skolebarn i.h.t. oppl. § 5-4: *Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.* Forutgående utprøving av tiltak i barnehagen skjer etter vår vurdering i den grad det er nødvendig som ledd i prosessen med å klarlegge om barnets behov er av spesialpedagogisk art. Vi har sett på mal for pedagogisk rapport og opplysninger gitt i tilsynet. Fylkesmannen vurderer observasjonene slik at PPT og kommunen for øvrig har fokus på å være i prosess med foreldre ved avdekking av særlige behov, og at typisk spesialpedagogiske behov i hovedsak blir meldt til PPT uten ugrunnet opphold. Det blir for øvrig opplyst i intervju at læringscenteret arbeider systematisk for å skape en felles forståelse i barnehagene omkring terskelen for oppmelding. Vi anbefaler likevel at teksten i sakkyndig vurdering endres.

Gjennom dokumentasjon og intervju oppfatter vi også at PPT og kommunen har en forståelse av skillet mellom spesialpedagogisk hjelp og behov for styrking av barnehagene på grunn av barn med nedsatt funksjonsevne som er i tråd med vilkåret i oppl. § 5-7. Dette vil bli nærmere omtalt under 5.2.

Vi ser grunn til å nevne minoritetsspråklige barn og deres behov spesielt. Ulike språkstimuleringstiltak for utvikling av norskferdigheter er omfattet av retten til spesialpedagogisk hjelp dersom barnet etter en konkret vurdering har «særlige behov» for slike tiltak. Dette må også ses i sammenheng med lovgivers føringer i.f.t. tidlig innsats og at formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gjøre barnet bedre rustet til å starte i grunnskolen. Vi får opplyst i intervju at Haugesund kommune etablerer språkgrupper for minoritetsspråklige barn med behov for særskilt språkopplæring, men at terskelen er høy for å få spesialpedagogisk hjelp. Vi gjør oppmerksom på at dette er en vurdering som må gjøres konkret for disse barna, og at terskelen for hva som skal defineres som særlige behov skal være lav. I dokumentasjonen finner vi konkrete saker der det er opplyst at barnet har et annet morsmål enn norsk. I disse tilfellene må PPT uttale seg om behovet for særskilt språkopplæring.

Forvaltningsloven stiller krav til forsvarlig saksbehandlingstid. Vi vil for dette tilsynsystemet vise til Utdanningsdirektoratets veileder pkt. 5.2 der det heter at dette gjelder for hele prosessen; fra mistanke om at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp og til enkeltvedtaket er fattet, at kommunen skal “forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold” og at en ikke skal operere med ventelister. 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 f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.

Vi viser til det som er sagt under pkt.3.2 i.f.t. saksbehandlingstid i PPT. Aktuell saksbehandlingstid fremgår som nevnt ikke klart av rapporter eller av tilsendte saker. Fylkesmannen har et noe mangelfullt grunnlag til å kunne vurdere dette. Ifølge opplysninger gitt i intervju behandler PPT nå stort sett nye tilmeldinger innen 3 måneder, men vi har ikke fått tilsendt dokumentasjon som kan vise aktuell saksbehandlingstid for nye tilmeldinger. Hvis det tar 3 måneder å behandle nye saker, vil det etter vår vurdering ta for lang innen den spesialpedagogiske hjelpen blir satt i verk.

Haugesund kommune har gitt en kommentar til dette etter foreløpig rapport. Kommunen ønsker å fremheve at spe- og småbarnsteamet ved avdeling styrket barnehagetilbud iverksetter tiltak sammen med foreldre og barnehage i påvente av sakkyndig vurdering og vedtak. Fylkesmannens varsel om pålegg er likevel knyttet til saksbehandlingstid vurdert opp mot de lovkrav som er stilt av hensyn til

rettssikkerheten for barnet. Det er gjennom enkeltvedtaket barnet får avklart hva retten til spesialpedagogisk hjelp skal innebære i det enkelte tilfellet.

Avslutningsvis i de sakkyndige vurderingene opplyses det at PPT vil kunne yte bistand ut fra barnets behov i perioden sakkyndig vurdering gjelder. PPT ber også om å bli opplyst om eventuell ny informasjon/ endringsbehov. Dette viser etter vår vurdering at PPT er bevisste sin rolle, og ønsker å sikre at det blir gitt en uttalelse fra PPT før det fattes vedtak som endrer barnets tilbud.

Samarbeid med foreldre og ivaretagelse av foreldrenes rett til å uttale seg er også ledd i kravet til forsvarlig utredning av saken. Dette er regulert i en egen bestemmelse i oppl. § 5-4. Vi viser derfor til vår vurdering under punkt 4.3 nedenfor om dette.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Sakkyndige vurderinger fra Haugesund PPT er delvis i tråd med krav stilt i oppl. § 5-3, men mangler konkretisering av individuelle lærings-/utviklingsmål. De sakkyndige vurderingene tidfester ikke klart omfanget av den direkte hjelpen til barnet.

PPT begrunner ikke i den enkelte sak om det er forsvarlig at noe av hjelpen kan gis av assistent, eller om det må kreves særlig kompetanse.

I saker om minoritetsspråklige er de sakkyndige vurderingene mangelfulle i forhold til vurdering av behov for særskilt språkopplæring.

Det er ikke dokumentert at saksbehandlingstiden er forsvarlig i.h.t. forvaltningslovens krav og krav til forsvarlig kapasitet hos PPT jf. oppl. § 5-6.

Haugesund kommune hevder i tilbakemelding til foreløpig rapport at ny mal for sakkyndig vurdering ivaretar pålegg knyttet til dette punktet. Fylkesmannen avventer dokumentasjon som viser bruk av malen, innen fristen for retting.

4. Krav til foreldresamarbeid

4.1 Rettslige krav

§ 5-4 andre og tredje ledd stiller krav til foreldresamtykke før sakkyndig vurdering blir utarbeidet samt krav til samarbeid med foreldrene ved utforming av tilbudet. Tilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med foreldrene, og det skal legges stor vekt på deres syn. Hjelpen skal alltid omfatte tilbud om forelderådgivning.

Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Ivaretagelse av foreldrenes uttalerett og vektlegging av deres syn er et viktig ledd i kravet til forsvarlig saksutredning. Vi viser før øvrig til vedlagte rettslige krav og til Utdanningsdirektoratets veileder.

4.2 Fylkesmannens undersøkelser

Ivaretagelse av foreldrenes uttalerett og vektlegging av deres syn er som nevnt et viktig ledd i kravet til forsvarlig saksutredning. Det vil være særlig aktuelt i dialog med PPT ved

utarbeidelse av sakkyndig vurdering, men også i samarbeid med barnehagen og noen ganger i dialog med vedtaksinstansen.

Vi viser til punkt 3.2 ovenfor når det gjelder dokumentasjon og undersøkelser knyttet til sakkyndig vurdering. Haugesund kommune har rutiner som legger til rette for at foreldre får anledning til å være i dialog med PPT før sakkyndige vurdering blir skrevet. Rutiner for enkeltvedtak viser også til foreldres rett til å uttale seg og til vektlegging av deres syn.

Gjennom dokumentasjon og intervju har vi fått opplyst at Haugesund kommune har tatt i bruk «Stafettlogg». Formålet med denne loggen er dels også å involvere foreldre på et tidlig tidspunkt av barnehagens bekymring, og å gi foreldre enklere tilgang til informasjon.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

PPT har utarbeidet et henvisningsskjema til PPT, der foreldre gir opplysninger om barnet, og der en sikrer at foreldre får gitt viktig informasjon. Samtykke til utredning, og til eventuell kontakt med andre tjenester, blir også gitt her. PPT har, som nevnt, rutine for at saksansvarlig etter registrering av saken innhenter ytterligere opplysninger fra foresatte.

Det informeres i sakkyndige vurderinger også om foresattes innsyns- og uttalerett og PPT anbefaler et nært samarbeid med foreldre. Dette i tråd med krav i opplæringsloven § 5-4 og forvaltningsloven. Kommunens veileder til barnehagene i kommunen (omtales nærmere under 5.2) informerer også grundig om kravene til foreldresamarbeid og vektlegging av foreldres synspunkter i alle faser av arbeidet med utforming av spesialpedagogisk hjelp. Det informeres også om at hjelpen skal inneholde tilbud om foreldrerådgivning, informasjon om uttaleretten og klageretten.

Fylkesmannen vil for øvrig presisere at foreldre når som helst på eget initiativ kan be om en sakkyndig vurdering av om barnet har et spesialpedagogisk behov. Denne retten er uavhengig av barnehagens og kommunens prosedyre.

I tilsendte sakkyndige vurderinger ser vi at PPT rutinemessig har vært i dialog med foreldre i forhold til utredning av barnets vansker og behov. Vi ser ikke i samme grad av sakkyndige vurderinger og vedtak foreldres synspunkter på hvordan tilbudet bør utformes. Rutinene for foreldresamarbeid er i tråd med kravene i opp. § 5-4, men vi kan ikke ut fra enkeltsaker se eksempler på at foreldres synspunkter er vurdert og vektlagt. Fylkesmannen legger likevel til grunn at det ut fra kommunens rutiner blir lagt til rette for foreldremedvirkning, der foreldrene har konkrete innspill. Opplysninger gitt i intervju og fra klagesak Fylkesmannen har fått til behandling, viser også at det finnes tilfeller der kommunen er i dialog med foreldre om innhold i hjelpen.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Det er i tilsendte saksdokumenter vist at foreldre er hørt, men ikke synliggjort hvordan foreldres synspunkter er vektlagt. Fylkesmannen konkluderer med at Haugesund kommunes rutiner legger grunnlag for en praksis med foreldresamarbeid i tråd med kravene i oppl. § 5-4 andre og tredje ledd.

5. Krav til saksbehandling og enkeltvedtak

5.1 Rettslige krav

Retten til spesialpedagogisk hjelp er en individuell rett for barnet. Det innebærer at barn som ikke har begynt på skolen, og som oppfyller vilkåret om «særlig behov for spesialpedagogisk

hjelp» i § 5-7, har krav på spesialpedagogisk hjelp. Det er ingen nedre aldersgrense for retten, og den er ikke avhengig av diagnose.

For å vurdere retten må en se på barnets utvikling, læring, evner og forutsetninger. Målsettingen om tidlig innsats er sentral. I "særlig behov" ligger det et krav om at barnet må ha et behov som er mer omfattende enn det behovet barn med normal utvikling har.

Enkeltvedtaket skal i tillegg fattes i tråd med opplæringsloven § 5-7, jf. kap. 5, og krav stilt i forvaltningsloven. Blant annet stiller forvaltningsloven krav til forsvarlig saksbehandlingstid og til begrunnelse av vedtaket. Oppl. § 5-3 siste ledd stiller et særskilt krav til begrunnelse i de tilfeller der vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering. Vi viser før øvrig til vedlagte rettslige krav og til Utdanningsdirektoratets veileder.

5.2 Fylkesmannens undersøkelser

Myndighet til å fatte enkeltvedtak er lagt til Breidablik Læringscenter og enhetsleder der, i.h.t. delegeringsreglement. Sakene blir i praksis behandlet av avdelingsleder for spesialpedagogisk team ved læringscenteret og signeres av enhetsleder.

Fylkesmannen har fått tilsendt dokumentasjon i form av bl.a. rutinebeskrivelser, veileder til barnehagene fra Breidablik Læringscenter m.m., som vist under pkt.2.4 .

«Kommunal veileder for Haugesundsbarnehagen. Spesialpedagogisk hjelp og tilbud til barn med særskilte behov» er laget som et oppslagsverk for ansatte i barnehagene og som informasjonshefte for foreldre. Veilederen gir informasjon om prosessen ved tilbud om spesialpedagogisk hjelp, og setter innledningsvis dette i sammenheng med barnehagelovens bestemmelser om innhold og tilrettelegging av barnehagetilbudet. Kravene til foreldres medvirkning er også fremhevet.

Veilederen tar for seg fasen før oppmelding og utredning, oppmeldingen til PPT, sakkyndig vurdering og vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det vises til statlige føringer og kommunale prosedyrer i de ulike faser. Videre gjennomgås prosedyrene for planlegging og gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp og evaluering av hjelpen. I veilederen presiseres barnehagens ansvar og oppgaver. Ansvar for å se til at spesialpedagogisk hjelp blir gjennomført, at det blir lagt til rette for samarbeid og at barn med særlige behov for spesialpedagogisk hjelp får slik hjelp legges til styrer og pedagogisk leder.

Veilederen inneholder videre veiledende samarbeidsrutiner/fora der det gis føringer for hyppighet, deltakelse og ansvar. Videre gis det informasjon om hvordan barnehagene kan søke om styrkingsmidler på grunn av barn med nedsatt funksjonsevne, overgang fra barnehage til skole, forsterkede barnehager i kommunen og andre tilgrensende temaer.

Fra Breidablik Læringscenter har vi også fått tilsendt andre rutinebeskrivelser. Disse gjelder bl.a. kartlegging og tiltak for barn med behov for spesiell oppfølging, psykososialt team/ forebygging av psykososiale vansker hos barn i barnehagen, overgang fra barnehage til skole, særlig rutine ved overgang for barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), utprøving/søknad om hjelpemidler – ASK, rutine for vedtak i.h.t. oppl. § 5-7, utarbeidelse av Mål- og tiltaksplan, fosterhjemsplasserte barn med rettighet etter oppl. § 5-7 og barn med omfattende hjelpebehov (jf. bhgl. § 13).

I tillegg har vi fått informasjon om Logopedtjenesten, Avdeling for styrket barnehagetilbud og informasjon om Marte Meo og friluftstilbud/ stall.

Som nevnt under pkt. 3.2, har Fylkesmannen også fått tilsendt 15 saker som eksempler på spesialpedagogisk hjelp, med sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, planer og rapporteringer.

5.3 Fylkesmannens vurderinger

Som vist ovenfor har Haugesund kommune, ved Breidablik Læringscenter Avdeling for styrket barnehagetilbud, omfattende rutinebeskrivelser på området spesialpedagogisk hjelp.

Rutinene, og særlig veilederen, legger etter Fylkesmannens vurdering godt til rette for at både ansatte i barnehagene, foreldre til barn med særlige behov og kommunens øvrige ansatte får hjelp til forståelse av innholdet i retten til spesialpedagogisk hjelp, ansvarsfordeling og prosedyrer. Den informasjonen som gis er etter vår vurdering i tråd med opplæringsloven § 5-7 jf. kap.5. Veilederen blander i noen tilfeller statlige føringer/lovkrav og kommunale prosedyrer, men sett under ett er informasjonen og de krav som stilles i tråd med lovkravene. I tillegg klargjøres prosess, ansvarsfordeling og rutiner, slik at en legger til rette for at den faktiske gjennomføringen av oppgavene også skjer i.h.t. lovkravene.

Når det gjelder enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp, utfylles veilederen til barnehagene av læringscenterets rutine for slike vedtak. Rutinen klargjør blant annet foreldrenes rett til å uttale seg og gi sine synspunkter før vedtak og hva som skal omtales i enkeltvedtaket, bl.a. hva barnet er tildelt, omfang, innhold og organisering, begrunnelse for eventuelt avvik fra sakkyndig vurdering og informasjon om klagerett. Rutinene er etter vår vurdering i samsvar med kravene i oppl. § 5-7 jf. kap.5.

Enkeltvedtakene i de 15 sakene vi har fått tilsendt gir omfattende beskrivelser av den spesialpedagogiske hjelpen det enkelte barn blir tildelt. Det gis mye informasjon, noe som kan være positivt. Fylkesmannen vil likevel gjøre oppmerksom på at vedtaket på denne måten kan bli for komplisert, og dermed ikke tilstrekkelig klart og tydelig for foreldrene. Haugesund kommune presiserer i sin tilbakemelding til foreløpig rapport at denne utformingen av vedtak er valgt av hensyn til barnehagens forståelse av hvordan tilbudet til barnet skal gjennomføres. Fylkesmannen viser til i forarbeidene til opplæringsloven der det understrekes at det må fremgå klart og fullstendig hva slags tilbud barnet skal ha. Dette hensynet må gå foran ønsket om å forklare barnehagen hva vedtaket innebærer.

Omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen er definert og inndelt i en tabell ut fra organisering av timene. Det fremgår av tabellen hvor mange årstimer som skal gis en til en med spesialpedagog og i gruppe, hvor mange årstimer med tilrettelegging av assistent eller pedagog barnet tildeles, hvor mange årstimer som skal brukes til samarbeid/ tilrettelegging/ veiledning o.l. og eventuelt hvor mange timer som skal brukes til særskilte tiltak som tilrettelegging for bruk av ASK, timer med Marte Meo, i stall osv.

Tabellen gir opplysninger om kompetanse hos den som skal gi hjelpen, men krav til kompetanse er ikke presist i forhold til bruk av assistent. Det oppgis oftest ulike alternativer når det kommer til det kommunen kaller «miljøstøtte». Vi viser til det som er sagt i forhold til sakkyndig vurdering og krav til individuell begrunnelse av hvorvidt bruk av assistent er forsvarlig eller ikke. De samme krav må stilles

til vedtaket. Når det gjelder bruk av ASK, viser vi også til det som er sagt i forhold til sakkyndige vurderinger. Innholdsbeskrivelsene i vedtakene viser ofte til behov for bruk av ASK, men må i større grad konkretisere behov for hjelpemidler og krav til kompetanse hos den som skal gi hjelpen.

Ut fra tabellen i vedtaket blir det tydelig hvor mye tid barnet vil få til direkte hjelp og hvor mye tid som går med til annen nødvendig tilrettelegging av tilbudet. Under *Begrunnelse* i vedtaket heter det at *Omfang er i tråd med sakkyndig tilråding når man trekker fra tid til pause og samarbeid/veiledning/ kompetanseheving.*

Det er vanskelig å se om det antall timer som vedtas er i tråd med tilråding gitt av PPT, i og med at en ikke finner den samme konkretiseringen av timebruk og organisering av tilbudet i sakkyndig vurdering. Som nevnt under punkt 3.3, går det frem av intervjuer at PPT forutsetter at tid til disse formålene inngår i det tilrådte antall timer. Dette er imidlertid ikke synlig for foreldre, eller for Fylkesmannen som klageinstans og tilsynsmyndighet. Ifølge oppl. § 5-3 skal eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering begrunnes i vedtaket, og begrunnelsen skal vise hvorfor kommunen mener at barnet likevel får et tilbud som oppfyller retten etter § 5-7. Kommunen som vedtaksinstans har også ansvaret for at saken er tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven § 17, og må dermed se til at PPTs tilråding er utfyllende og konkret nok.

Alle vedtakene vi har fått tilsendt avviker fra sakkyndig vurdering når det gjelder omfang, uten at avviket er begrunnet eller viser hvordan barnet gjennom et lavere antall timer med spesialpedagogisk hjelp får ivaretatt sine særlige behov. Selv om en trekker fra de timer som ifølge tabellen gjelder veiledning, møter, samarbeid etc., stemmer ikke timetallet med tilråding fra PPT.

Knyttet til overskriften om fritak/ reduksjon i foreldrebetaling viser enkeltvedtakene til Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp som presiserer at det er den direkte hjelpen overfor barnet som legges til grunn ved beregning av fradrag. I vedtakene heter det at *Det blir gjort en skjønnsmessig vurdering av reduksjonen i foreldrebetalingen hvor kommunen gjør en beregning på fradrag i timer etter hvordan disse organiseres gitt til det enkelte barn.* Konkret fradrag i foreldrebetalingen fremgår av eget enkeltvedtak om dette. Vedtakene gir noen opplysninger om hvordan kommunen skjønnsmessig vurderer hvilket antall timer en skal gi fradrag for. Vedtaket inneholder ingen konkret utregning.

Etter Fylkesmannens vurdering er denne praksisen ikke i tråd med oppl. § 5-7 jf. § 5-3. Det er ingen adgang til å gjøre skjønnsmessige fradrag her. Antall timer med direkte hjelp barnet har krav på skal fremgå av vedtak om spesialpedagogisk hjelp og skal samsvare med fradraget i foreldrebetalingen. Kommunen kan velge å omtale tid som går med til andre sider ved den spesialpedagogiske hjelpen (forutsetninger for at tilbudet skal fungere), men timer til direkte hjelp må alltid gå tydelig frem av vedtaket. Det skal også være sammenlignbart med tilrådte timer, slik at foreldre kan vurdere om det er grunnlag for klage. Eventuelle avvik skal m.a.o. synliggjøres og begrunnes.

Ut fra opplysninger gitt i intervjuer skyldes avviket i timer blant annet tilpasning til ansettelsesavtaler, til andre barn i barnehagen som kan motta hjelp i grupper osv. Fylkesmannen gjør oppmerksom på at vedtaket må fattes ut fra det enkelte barns behov. Begrunnelse for avvik fra PPTs tilråding må vise hvorfor kommunen mener at barnet likevel får et tilbud som oppfyller retten etter § 5-7. Ønske om samordning og praktiske utfordringer utover dette må håndteres når vedtaket skal iverksettes, og uten å redusere det omfanget av hjelp barnet har rett til.

Vedtakene tar i flere saker utgangspunkt i at årstimer beregnes ut fra 38 uker i året. Vi viser her til det som er sagt under punkt 3.3 om dette. Vedtaket må også ta utgangspunkt i barnets avtalte oppholdstid i barnehagen og barnehageårets lengde.

Haugesund kommune mener ovennevnte fremstilling fra Fylkesmannen ikke er riktig. I tilbakemelding til foreløpig tilsynsrapport viser kommunen til at spesialpedagogene følger et vanlig arbeidsår i barnehagene. Det er lagt ved dokumentasjon som viser arbeidstid og oppgaver for spesialpedagoger i kommunen. Når det gjelder organisering av spesialpedagogisk hjelp i grupper, mener kommunen dette ikke fører til reduksjon i timer for det enkelte barn.

Fylkesmannen presiserer i denne sammenhengen at vi registrerer at en del sakkyndige vurderinger tilrår et antall årstimer som tar utgangspunkt i 38 uker per år, noe som samsvarer med antall arbeidsuker for lærere i skolen. Denne timeberegningen videreføres i de tilhørende vedtakene. Om beregningen tar utgangspunkt i reelle arbeidsavtaler for de som skal gi spesialpedagogisk hjelp er ikke nødvendigvis relevant. Praksisen kan være resultat av en regnemåte for skole eller eventuelt ansettelsesavtaler som ikke lenger er aktuelle. Vår konklusjon er derfor fortsatt at en del vedtak beregner årstimer på en måte som ikke samsvarer med barnets oppholdstid i barnehagen.

Videre ser vi ikke at vedtakene er sammenlignbare med sakkyndige vurderinger når det gjelder organisering. PPT har i noen saker ikke tatt stilling til hvordan timene skal brukes. Vedtaksmyndigheten har myndighet til å ta avgjørelser omkring både omfang og organisering, men skal også se til at sakkyndig vurdering er tydelig nok i sin tilråding. Det er *dette* kravet Fylkesmannen mener ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Praksisen gjør at det er vanskelig å vurdere i hvilken grad vedtak avviker fra PPTs anbefalinger. Varsel om pålegg med korreksjonspunkt knyttet til dette opprettholdes.

Det heter i vedtakene at «Den spesialpedagogiske hjelpen skal sees i sammenheng med andre barn. [...] Med miljøstøtte menes spesialpedagogisk tilrettelegging i gruppen.» Videre heter det at «I tillegg til den hjelpen barnet får når det er satt inn ekstra ressurser, har barnehagen et ansvar for å følge opp barnet gjennom hele dagen.» Fylkesmannen oppfatter dette som en måte å vise til at barnehagen er ansvarlig for barn med spesialpedagogisk hjelp i samme grad som de er ansvarlige for tilbudet til andre barn, og at disse barna i.h.t. forskrift om rammeplan skal inkluderes i det ordinære barnehagetilbudet. Vi oppfatter det ikke slik at barnehagene skal sette av ekstra ressurser til oppfølging av spesialpedagogisk hjelp, noe som i tilfelle må ses i sammenheng med barnehagelovens generelle bemanningskrav.

Retten til spesialpedagogisk hjelp skal være uavhengig av kommunens budsjettår. Når det gjelder tilføring av ressurser til oppfølging av behov som oppstår gjennom barnehageåret, får vi opplyst at kommunen tar høyde for behov for å få tilført ekstra ressurser/ flere stillingshjemler utover budsjettammene, der dette er nødvendig for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp.

I tillegg til å definere omfang og krav til kompetanse, skal vedtaket omfatte innhold og organisering av hjelpen. Individuelle opplærings-/utviklingsmål for det enkelte barnet skal fremgå som en del av innholdsbeskrivelsen. Det er de individuelle målene årsrapporten skal ta utgangspunkt i når barnets utvikling evalueres. Det kan settes mer konkrete delmål i en form for «Individuell Opplæringsplan», selv om det ikke er krav til dette på førskoleområdet. Overordnede mål for barnets utvikling og læring skal likevel defineres i vedtaket.

Som nevnt ovenfor, viser tabellen med oversikt over timene også hvordan tilbudet organiseres. Det fremgår hvor mye tid som skal brukes en til en med barnet, i grupper, til veiledning, sammen med barnegruppen/ avdelingen og eventuelle andre spesielle tiltak. Dette er etter vår vurdering i tråd med kravene til konkretisering av hvordan tilbudet skal organiseres. Det er for øvrig tatt inn en standard formulering i vedtakene der det heter at «Timene med spesialpedagog gis som årstimer. Det vil si at man kan gi hjelp i perioder med flere timer pr. uke for på den måten å styrke og intensivere spesialpedagogisk hjelp, og i andre sammenhenger ha pauser.» Vi forutsetter at disse vurderingene blir gjort ut fra barnets behov i det enkelte tilfelle, og ut fra at barnet har behov for fleksibilitet.

Når det gjelder innhold og fokusområder, er dette også beskrevet i vedtakene. Det vises til de arbeidsmåter og former for tilrettelegging som PPT har utredet og tilrådd. Viktigheten av foreldres medvirkning og tilbud om foreldrerådgivning og samarbeid er også fremhevet. Dette er i tråd med kravene i oppl. § 5-7, jf. § 5-3.

Individuelle mål for barnet er i liten grad nevnt i de vedtak vi har fått tilsendt, noe som henger sammen med at dette også for de fleste av saken mangler i de sakkyndige vurderingene. Det vises kun til at det skal utarbeides en individuell mål- og tiltaksplan. Vedtaksinstansen har som nevnt ansvar for at saken er forsvarlig utredet før en tar endelig standpunkt i vedtak, og må i disse tilfellene be PPT om å være mer konkrete.

I noen tilfeller har sakkyndig vurdering uttalt at et barn har behov for motorisk trening veiledet av fysioterapeut. Dette kan videre være nevnt i vedtaksteksten, knyttet til innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen. Likevel er det ikke vedtatt at barnet skal ha timer med motorisk trening, eller oppgitt krav knyttet til fysioterapeut og oppfølging av dennes arbeid med barnet. Det kan være tildelt timer med trening ved hesteridning/ stall, men vi ser ikke at dette er knyttet opp mot fysioterapeut og behov for motorisk trening som ledd i spesialpedagogisk hjelp.

Gjennom dokumentasjon og intervju oppfatter vi som nevnt under 3.3 at PPT og kommunen har en forståelse av skillet mellom spesialpedagogisk hjelp og behov for styrking av barnehagene på grunn av barn med nedsatt funksjonsevne som er i tråd med vilkåret i oppl. § 5-7. Kommunens rutine for tildeling av styrkingsmidler har noen kriterier for søknad som ifølge opplysninger i intervju, nå er endret. Vi ser at en del av de aktuelle kriteriene også dekker barn med rett til spesialpedagogisk hjelp, men oppfatter ut fra øvrig dokumentasjon og opplysninger i intervju at dette tildeles parallelt. Styrkingsmidler tildeles, slik vi oppfatter det, ved helsemessige behov, særlige omsorgsbehov o.l. og ikke som erstatning for spesialpedagogiske behov.

Vedtakene inneholder en opplysning om at tilbud om foreldrerådgivning alltid vil være inkludert i den spesialpedagogiske hjelpen. Her bør vedtaket også presisere hva slags tilbud om foreldrerådgivning foreldrene får. Vi ser at dette blir gjort i de tilfeller foreldre tilbys veiledning i.h.t. Marte Meo metode.

Haugesund kommunes mal for enkeltvedtak inneholder opplysninger om klagerett, klageinstans, klagefrist, og innsynsrett i tråd med forvaltningslovens krav. Den inneholder også henvisning til opplæringsloven § 5-7 der retten til spesialpedagogisk hjelp er slått fast.

Vi har ikke mottatt eksempler på at et barn er tilmeldt til PPT der konklusjonen har vært at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp. Men, i rutinene for enkeltvedtak etter oppl. § 5-7, er det vist til at avslag også skal gis enkeltvedtaks form, med opplysninger om klagerett.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Rutiner for spesialpedagogisk hjelp og vedtak om spesialpedagogisk hjelp legger til rette for enkeltvedtak i tråd med oppl. § 5-7 jf. kap.5. Praksis ved enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp fra Haugesund kommune er likevel ikke fullt ut i tråd med krav stilt i oppl. § 5-7 jf. forvaltningsloven.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp er i realiteten ikke i tråd med tilråding fra PPT når det gjelder omfang og gir dermed ikke begrunnelse for avvik fra denne slik oppl. § 5-3 siste ledd krever.

Vedtakene mangler konkretisering av individuelle lærings-/utviklingsmål. Vedtakene er ikke tilstrekkelig konkrete når det gjelder krav til kompetanse og begrunnelse for eventuell bruk av assistent.

6. Krav til rapportering og evaluering

6.1 Rettslige krav

Kommunen eller barnehagen skal evaluere tilbudet barnet får og om barnet fremdeles har behov for spesialpedagogisk hjelp. Hjelpen bør evalueres gjennom hele året.

En gang i året skal foreldrene og kommunen få en skriftlig årsrapport med oversikt over hjelpen barnet har fått og en vurdering av utviklingen til barnet. Det er den som gjennomfører hjelpen og har løpende kontakt med barnet som skal lage årsrapporten. Vi viser før øvrig til vedlagte rettslige krav og til Utdanningsdirektoratets veileder.

6.2 Fylkesmannens undersøkelser

Haugesund kommune skriver halvårslige rapporteringer i saker om spesialpedagogisk hjelp. I de sakene vi har fått tilsendt, foreligger det også Individuell mål- og tiltaksplan/ Arbeidsplan. Opplæringsloven stiller ikke krav til slik plan (kravet gjelder kun for skolebarn), men planen fungerer som et arbeidsredskap og som en konkretisering av enkeltvedtaket. Halvårsrapportene evaluerer den spesialpedagogiske hjelpen opp mot planen.

Ifølge *Kommunal veileder for Haugesundsbarnehagen, Fase 5: Planlegging og gjennomføring* har barnehagen v/ enhetsleder ansvar for at det utarbeides en mål- og tiltaksplan med utgangspunkt i barnets behov og i samsvar med sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Samtidig er det også presisert at spesialpedagogen har ansvar for utforming. I beskrivelsen av *Fase 6: Evaluering* er barnehagen også gitt ansvar for å utarbeide skriftlig evaluering, samtidig som spesialpedagogens ansvar også presiseres. I veilederen står det at halvårsrapporten skal sendes foreldre, PPT og læringscenteret ved Spesialpedagogisk team-førskole, med frister 15.januar og 1.juni. Veilederen presiserer at rapporten skal inneholde en evaluering av den spesialpedagogiske hjelpen og en vurdering av behovet for videreføring av hjelpen.

I tillegg til ovennevnte veileder har kommunen en rutine for utarbeidelse av Mål- og tiltaksplan. Denne rutinen omfatter også halvårlig evalueringsrapport. Rutinen gir på samme måte som den kommunale veilederen føringer for innholdet i evalueringen.

I intervju blir vi opplyst om at rapporten i hovedsak skrives av ansvarlig spesialpedagog i nært samarbeid med pedagogisk leder i barnehagen og den som er ansatt som «miljøressurs». Dokumentasjon i sakene viser at disse skriver under på evalueringsrapporten i fellesskap.

6.3 Fylkesmannens vurderinger

Kommunens veileder til barnehagene og den kommunale rutinebeskrivelsen gir etter vår vurdering et godt utgangspunkt for innholdsmessig riktige rapporter og rutiner for samarbeid mellom de som gir spesialpedagogisk hjelp og de ansatte i barnehagen.

Rapportene vi har fått tilsendt er grundige og evaluerer godt opp mot de mål som er satt i individuell mål- og tiltaksplan. Malen for mål- og tiltaksplan og for evalueringsrapport inneholder hovedmålsettinger og delmål på ulike utviklings-/ læringsområder. Innledningsvis gis det ofte også noen generelle opplysninger om innhold/organisering, hjelpemidler mm. I alle de tilsendte sakene er plan og rapport inndelt i områdene *Sosialt/ emosjonelt, Kognitivt og Kropp/bevegelse/helse*.

Vurderingen ovenfor i punkt 3.3 og 5.3 viser at individuelle mål for barnet ikke er tilstrekkelig definert i sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak. Dette gjør at arbeidet med planer og evalueringer blir mer utfordrende, og at rapporteringene mangler noe forankring i vedtaket.

Inndelingen i standardiserte utviklings-/ læringsområder blir som regel konkretisert ut fra barnets særlige behov, f.eks. slik at arbeid med språkutvikling konkretiseres under overskriften *Kognitivt*. Samtidig fører malen i enkelte tilfeller til at en evaluerer områder som ikke er omfattet av barnets enkeltvedtak eller til at evalueringen dels styres av malen for mål- og tiltaksplan i stedet for av sakkyndig vurdering og vedtak. Sakkyndig vurdering og vedtak gir informasjon om vansker og føringer for innhold, men dette gir ikke et klart nok utgangspunkt for konkretisering av individuelle mål og evaluering av måloppnåelse.

Halvårsrapportene inneholder, i tillegg til beskrivelser av arbeidsmåter knyttet til de enkelte målsettinger, som regel også konklusjoner i forhold til om mål er oppnådd/ delvis oppnådd/ ikke oppnådd/ ikke jobbet med osv. I intervjuer får vi opplyst at PPT også er involvert i arbeidet med evaluering og vurdering av videre behov.

Det er Fylkesmannens vurdering at rapportene vi har fått tilsendt, i hovedsak gir evalueringer i tråd med kravene i oppl. § 5-5. Eksemplene på mangler ved rapportene som nevnt ovenfor henger slik vi ser det først og fremst sammen med mangelfull klargjøring av individuelle mål i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Kommunens rutiner for rapportering og dokumentasjon gjennom enkeltsaker viser at kravene til rapportering for øvrig er i tråd med opplæringslovens bestemmelser.

6.4 Fylkesmannens konklusjon

Det er Fylkesmannens vurdering at årsrapportene er i tråd med de krav som stilles i oppl. § 5-5.

7. Kommunens system for vurdering av om opplæringslovens krav blir oppfylt

7.1 Rettslige krav

Opplæringsloven § 13-10 andre ledd stiller krav til kommunens internkontroll. Kommunen skal *ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte [...]* Kommunen skal *ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane[...]*

Kommunen står fritt til å utforme sitt eget system. Det er ikke lagt føringer for hvordan systemet skal være, utover kravet om at systemet for vurdering og resultatoppfølging skal være forsvarlig.

Et forsvarlig system forutsetter jevnlig oppfølging av resultater og en vurdering av om lovverket blir fulgt. Systemet krever at kommunen aktivt, planmessig og kontinuerlig arbeider for å sikre at kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrifter til enhver tid blir oppfylt. Dette forutsetter regelmessige rutiner for rapportering og oppfølging på det enkelte lovområde. Med rutiner mener en her opplysninger om hva som skal gjøres, av hvem og når. Systemet/rutinene må kunne dokumenteres skriftlig, og det må være implementert i organisasjonen.

Et forsvarlig system er et system som er egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lov og forskrift, og som sikrer at det blir satt i verk adekvate tiltak der det er nødvendig. Det sentrale vurderingstemaet knyttet til systemkravet i § 13-10, blir dermed om systemet, uavhengig av utformingen, er egnet til å «avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lovverket m.m., og som sikrar at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er nødvendig.”

Kommunen må også sørge for at det er tilstrekkelig kompetanse i alle relevante ledd av virksomheten for å kunne vurdere data og situasjoner opp mot lovkravene.

7.2 Fylkesmannens undersøkelser

Tilsynet omfattet i utgangspunktet ikke krav til kommunens system for egenvurdering i oppl. § 13-10 annet ledd. Rapporten vil derfor ikke gi en helhetlig vurdering av kommunens rutiner på området.

På grunn av observasjoner i tilsynet ser Fylkesmannen likevel grunn til å inkludere bestemmelsen i tilsynsrapporten. Opplysninger gitt i tilsynet viser etter vår vurdering at kommunens system for internkontroll er mangelfullt på området spesialpedagogisk hjelp. Vi har derfor fått ettersendt redegjørelse og dokumentasjon knyttet til kommunens oppfølging i.h.t. bestemmelsen.

Kravene i bestemmelsen vil bli vurdert opp mot temaet spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder, og i den grad dokumentasjonen gir grunnlag for vurderinger knyttet til kommunens overordnede ansvar på området.

Dokumentasjonen viser at kommunens system i.h.t. oppl. § 13-10 andre ledd primært er knyttet til skolene i kommunen og til deres oppfyllelse av opplæringslovens krav. Vi får opplyst at Breidablikk Læringscenter likevel er omfattet av kommunens overordnede rutine omkring dette, og at kommunen bl.a. nylig har hatt dialogmøte med læringscenteret vedrørende spesialpedagogisk hjelp og tidlig innsats. Enkeltvedtak og rutiner for spesialpedagogisk hjelp inngikk som tema. Det opplyses videre at alle enkeltvedtak som skrives i.h.t. rutine sendes barnehagefaglig rådgiver og at det er jevnlig møter mellom barnehagefaglig rådgiver og leder av styrket barnehage tilbud.

7.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen omtaler denne bestemmelsen i rapporten for å fremheve at oppfyllelse av kravene i oppl. § 5-7, jf. kap.5, er et overordnet ansvar.

Som vist i punktene 3-5 er det avdekket brudd på oppl. § 5-7, jf. kap. 5. Blant annet har PPTs tilrådinger har ikke klargjort omfanget av direkte hjelp til barnet. I realiteten har det ikke vært samsvar mellom omfanget av spesialpedagogisk hjelp tilrådd av PPT og omfang i vedtak. Vedtakene har likevel ikke begrunnet disse avvikene. Vedtak om foreldrebetaling har i neste omgang vært beregnet på feil grunnlag, og gjennom et skjønnsmessig fradrag for de elementer som ikke er fradragsberettigede.

Beregningen av årstimer har etter det vi oppfatter, vært uriktig over lengre tid. Dette er ikke fanget opp av kommunen på overordnet nivå. Vi viser for øvrig til det som ellers er vist til av brudd på reglene om spesialpedagogisk hjelp i våre vurderinger ovenfor.

I sin tilbakemelding til foreløpig rapport hevder Haugesund kommune det ikke kan være riktig å konkludere med at beregningen har vært uriktig over lengre tid, da vi kun har mottatt saker for de to siste årene.

Fylkesmannen har merket seg kommunens tilbakemelding på dette punktet, men vil peke på at vår vurdering bygger på at vi kjenner til at spesialpedagogene brukt i barnehagene tidligere har vært ansatt på samme vilkår som lærere (med årsverk tilsvarende 38 uker). Det sentrale er imidlertid at sakkyndige vurderinger og vedtak fremdeles ser ut til å beregne årstimer ut fra 38 ukers årsverk.

Den dokumentasjon vi har mottatt og de opplysninger vi har fått vedrørende kommunens system, jf. § 13-10 andre ledd, er for øvrig ikke tilstrekkelig til å vise at kommunens internkontroll er dekkende i forhold til tilsystemet. Det har vært møter mellom seksjonsansvarlig og læringscenteret om temaet, men vi finner ikke at denne kontakten er systematisk. Jevnlige møter mellom barnehagefaglig rådgiver og leder av styrket barnehage tilbud er positivt, men opplysninger i tilsynet viser ikke at oppgaver knyttet til internkontroll er delegert til rådgiver. Vi har utover dette ikke mottatt skriftlige rutiner som viser kommunens regelmessige vurdering av sakkyndige vurderinger fra PPT, enkeltvedtak fra læringscenteret og årsrapporter fra barnehage/spesialpedagog, opp mot lovkrav. Intervjuer bekrefter at det ikke skjer noen regelmessig vurdering.

I kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport stilles det spørsmål i forhold til datagrunnlaget når det gjelder dokumentasjonen og undersøkelsene som er gjort i forkant av konklusjonen. Kommunen mener grunnlaget har vært mangelfullt i forhold til hvor stor del av rapporten med varsel om pålegg som omhandler kravet til system for internkontroll.

Fylkesmannen viser i denne forbindelse til at vi, før utforming av foreløpig rapport, ba om redegjørelse og eventuell dokumentasjon som kunne vise kommunens rutiner på dette området. I tillegg har kommunen hatt mulighet til å legge frem dokumentasjon etter utforming av foreløpig rapport. Kommunen har ansvar for å dokumentere at lovkravene oppfylles. Vi har ikke mottatt rutinebeskrivelser, referater eller annet som kan være med på å vise hvordan kommunen ivaretar kravet til forsvarlig system, jf. oppl. § 13-10.2 på området spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder.

Vi viser til de kriterier som følger av rettslige krav i pkt.7.1. Etter Fylkesmannens vurdering sikrer ikke rutinene kravene til vurdering av og oppfølging av eventuelle brudd på opplæringsloven. Vi finner det ikke dokumentert at kommunen aktivt, planmessig og kontinuerlig arbeider for å sikre at kravene i

opplæringsloven § 5-7 jf. kap.5 til enhver tid blir oppfylt. Vi kan ikke se at systemet på tidspunktet for tilsyn er egnet til å avdekke brudd på oppl. § 5-7 og til å følge opp funn som avdekkes.

7.4 Fylkesmannens konklusjon

Haugesund kommune har ikke et forsvarlig system for vurdering av om kravene i oppl. § 5-7, blir oppfylt jf. § 13-10 andre ledd.

8. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 6 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Haugesund kommune frist til å rette lovbrudd, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 01.05.16. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og dokumentere at retting er gjennomført.

Dersom lovbrudd ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

1. Haugesund kommune skal utarbeide sakkyndige vurderinger i tråd med krav i opplæringsloven § 5-3.

Pålegget innebærer at:

- a. Haugesund kommune må sikre at de sakkyndige vurderingene tilrår individuelle mål for barnets utvikling og læring.
- b. Haugesund kommune må sikre at tilrådingene i de sakkyndige vurderingene tydelig tidfester omfanget av den direkte hjelpen til barnet.
- c. Haugesund kommune må sikre at tidsperioden for hjelp (årstimene) i sakkyndig vurdering beregnet ut fra barnets behov og avtalte oppholdstid i barnehagen.
- d. Haugesund kommune må sikre at behov for særskilt språkopplæring blir vurdert i sakkyndig vurdering der barnet er minoritetsspråklig.
- e. Haugesund kommune må sikre at tilrådingene i de sakkyndige vurderingene gir en individuell begrunnelse for eventuell bruk av assistent.
- f. Haugesund kommune må sikre at PPT har kapasitet til å utforme sakkyndige vurderinger innen rimelig tid, jf. opplæringsloven § 5-6 og forvaltningsloven § 11a.

2. Haugesund kommune skal utarbeide enkeltvedtak i tråd med krav i opplæringsloven § 5-7.

Pålegget innebærer at:

- a. Haugesund kommune må sikre at vedtakene er tilstrekkelig utredet av PPT og begrunnet i tråd med oppl. § 5-3 siste ledd i de tilfeller der de avviker fra tilråding i sakkyndig vurdering.

- b. Haugesund kommune må sikre at alle enkeltvedtak inneholder opplysninger om krav til kompetanse hos den som skal utføre hjelpen, særlig i de tilfeller det kreves kompetanse i.f.t. hjelpemidler knyttet til ASK, jf. oppl § 2-16.
- c. Haugesund kommune må sikre at tidsperioden for hjelp (årstimene) i enkeltvedtakene beregnet ut fra barnets behov og avtalte oppholdstid i barnehagen.

3. Haugesund kommune skal utarbeide rutiner i tråd med opplæringsloven § 13-10 andre ledd for avdekking av brudd på opplæringsloven § 5-7, jf. kap.5.

Pålegget innebærer at:

- a. Haugesund kommune må etablere rutiner for innhenting av informasjon om sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og halvårsrapporter
- b. Haugesund kommune må etablere rutiner for å avdekke og rette lovbrudd på området for spesialpedagogisk hjelp og rutiner for å følge opp resultatene fra vurderingene
- c. Haugesund kommune må sikre at rutineene blir implementert i kommunen

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Stavanger 01.02.2016

Hanne Sørli Ronæss
tilsynsleder

Anita Olufsen
rådgiver

Jorunn Helland
rådgiver