

TILSYNSRAPPORT

Spesialpedagogisk hjelp

Tilrettelegging av barnehage tilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne

Egersund kommune
2018

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
1.1	Kort om kommunen	3
1.2	Tema for tilsynet.....	3
1.3	Om tilsynsrapporten.....	4
2	Sakkyndig vurdering	4
2.1	Rettslige krav	4
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	5
3	Vedtak om spesialpedagogisk hjelp.....	9
3.1	Rettslige krav	9
3.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	9
4	Årsrapport	14
1.1	Rettslige krav	14
1.2	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.....	17

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 Egersund kommune er det 6 kommunale og 10 private barnehager.

25 barn har vedtak om spesialpedagogisk hjelp i Egersund kommune ved siste rapporteringstidspunkt 22.08.2018. Dette utgjør 3,1 prosent av barna, noe som er litt lavere enn fylkesgjennomsnittet på 3,8 prosent.

Bakgrunnen for at Fylkesmannen har valgt ut Egersund kommune for tilsyn i år er generelle risikovurderinger, herunder kommunens pågående arbeid med planer og rutiner som skal sikre retten til spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging av barnehagetilbud til barn med nedsatt funksjonsevne.

Siste gang Fylkesmannen førte tilsyn med Egersund kommune som barnehagemyndighet var i 2012 med tema kommunen som tilsynsmyndighet og kommunens oppfølging av krav til pedagogisk og øvrig bemanning i barnehagen. Tilsynet ble avsluttet med pålegg om retting.

1.2 Tema for tilsynet

Tilsynet med Egersund kommune ble åpnet i brev av 08.05.2018. 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 rettefristen 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 Sakkyndig vurdering

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 den sakkyndig vurdering kan gjelde for mer enn ett år. Ved behov for fornyelse av vedtak er det ofte ikke nødvendig med den samme omfattende vurderingen fra PP-tjenesten. Tidligere utredningsarbeid og årsrapporter har betydning for hvor mye utredningsarbeid som til enhver tid er påkrevd. Dette gjøres ved at PP-tjenesten 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 12 saker, sammen med tilhørende sakkyndige vurderinger og årsrapporter. I en av sakene er sakkyndig vurdering utarbeidet av en PP-tjeneste i en annen kommune, og er følgelig ikke en del av vurderingsgrunnlaget i dette kapittelet. I 8 saker er det en sakkyndig vurdering som er utarbeidet inneværende år, to er fra 2017 og en fra 2016.

I de tilfeller der kommunen har vurdert at barnet har nedsatt funksjonsevne har vi også fått oversendt dokumenter i syv saker som viser tildelte styrkingsressurser til barnehagen etter barnehageloven § 19 g.

Fylkesmannens vurderinger tar først og fremst utgangspunkt i disse sakene. Fra PPT har vi 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. Sjekklisten i forbindelse med henvisning som er oversendt fylkesmannen sikrer at foreldre må samtykke til henvisning til PPT.

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.*

De fleste sakkyndige vurderinger som er oversendt inneholder opplysninger om henvisning (fra barnehage eller andre) og opplysninger fra foreldrene. Fylkesmannen vurderer det slik at foreldrenes syn blir vektlagt i arbeidet med sakkyndig vurdering. Dette bekreftes gjennom intervju og vurdering av de 8 sakkyndige vurderinger som er utarbeidet i 2018. Vi ser også av denne dokumentasjonen 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 henviser til 9 ulike tester/undersøkelser i de sakkyndige vurderingene. Dette inkluderer screeningsverktøyet *Alle med og Tras*. Av normerte testverktøy er det i hovedsak *Reynell* og *CBCL/TRF* som er blitt brukt, begge i over halvparten av sakene. Test for kognitiv utvikling er referert til i en sak.

PPT har gjennomført eller forsøkt gjennomført egne tester i de fleste av de oversendte sakene. Imidlertid er det i flere saker bare referert til uten at det presenteres hverken resultat eller oppsummeringer fra utredningen. I to saker er det PEP-R brukt. Dette er en test som mangler normering og utviklet med tanke på barn med autisme. Det fremgår i disse sakene ikke hvorfor dette

verktøyet er valgt. Oppsummeringen i en av disse sakene sier at *Pep-R viser at barnet er forsinket i utviklet*. En test som ikke er normert vil kunne indikere forsinket utvikling, og bør føre til at en gjør nærmere undersøkelse i form av eksempelvis *WPPSI* eller *Leiter* som begge er normerte testverktøy. Gjennom intervju kom det fram at *WPPSI* som oftest ble gjennomført i forbindelse med overgang barnehage/skole. Fylkesmannen mener det er fornuftig å ha en noe restriktiv holdning til hvilke barn som skal gjennomføre tester, men når PPT skal utrede og ta stilling til om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos et barn er det avgjørende for kvaliteten at dette i størst mulig grad bygger på normerte og standardiserte testverktøy. Det kan være grunner for at standardiserte tester ikke kan eller bør anvendes, men det vil da alltid være mulig å beskrive observasjoner for å illustrere funksjonsnivået til barnet.

I noen få saker refereres det til andre instansers utredning, slik som utredninger fra BUP 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 eller ikke brukt.

5 av de 11 tilsendte sakene har en varighet begrenset til inneværende og påfølgende barnehageår. 4 av 11 saker refererer til en varighet ut et kalenderår, de andre 7 refererer til barnehageår. 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 Egersund kommune ser vi ut fra dokumentasjonen at sakkyndige vurderinger vanligvis er gitt ett eller to, i noen tilfeller tre års varighet.

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 2 år, til tross for at PPT ikke har gjennomført egne tester og uten å referere til annen utredning. I en sak er den sakkyndige vurderingen fra 2016, basert på gammelt lovverk, og gitt en eksplisitt varighet for barnehageåret 2016/17. Likevel blir det fattet vedtak basert på denne vurderingen for barnehageåret 2018/19 uten at det påpekes i vedtaket at vurderingen fra PPT er utdatert. En annen sak er gitt en varighet for barnehageåret 2017/18, men brukes som grunnlag også for vedtaket som fattes for påfølgende barnehageår. 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 lærevansker hos barnet. Kommunen sikrer ikke at sakkyndig vurdering er oppdatert og aktuell, og varighet av sakkyndig vurdering blir ikke begrunnet ut fra individuelle vurderinger.

Mangler ved utredningen av barnets utvikling og lærevansker 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 avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet. For barn som går i barnehage, skal PPT vurdere om barnehagen har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpest 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, voksentetthet og sykefravær.

PPT har bare i svært begrenset grad omtalt tilretteleggingen i barnehagen. Det refereres ikke til annet enn antall barn og ansatte i barnehagen eller avdelingen barnet tilhører. Fylkesmannens undersøkelse viser at det ikke blir tatt hensyn til lokale forhold i barnehagen i vurderingen av tilbudet det enkelte barn skal ha. I flere saker skriver PPT at det må vurderes om barnet har behov for tilrettelegging etter 19g. Tilrettelegging etter 19g blir da tildelt gjennom vedtak i etterkant av PPT sin sakkyndige vurdering. Det er ikke oversendt eksempler på at tildeling av slik hjelp/tilrettelegging har ført til at PPT har gjort en ny vurdering av barnets behov. Fylkesmannen mener at tilrettelegging, uavhengig av om den hjemles i § 19g eller ikke, 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. Fylkesmannen vurderer at de sakkyndige vurderingene ikke i tilstrekkelig grad gjør rede for om barnets behov kan avhjelpest 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.

I de sakkyndige vurderingene som er oversendt blir tilrådingen behandlet under ulike overskrifter. I noen saker er det splittet opp, mens i andre saker er det samlet under en overskrift. Uavhengig av hvordan en praktisk løser det er det viktig at både omfang, innhold, organisering, kompetanse og realistiske mål for barnets utvikling og læring behandles og kommenteres i vurderingen fra PPT. I en sak er alt dette oppsummert og samlet under overskriften *Omfang, innhold og organisering av den spesialpedagogiske hjelpen* på denne måten:

Vi vurderer behovet til å være

3 timer med spesialpedagog pr. uke. Timen skal ha fokus på sosio/emosjonell utvikling, språket i bruk med andre barn og styrking av selvbildet. Timene organiseres i liten gruppe.

15 timer med barne- og ungdomsarbeider/assistent pr. uke. Disse timene anbefales organisert som lekegrupper inne på avdelingen og i utelek. Timene skal bygge videre på innholdet i spesialpedagogens timer slik at en ivaretar god sosio/emosjonell utvikling, forutsigbarhet, trygge rammer, mestring og trivsel i barnehagehverdagen.

Dette er et eksempel på en konkret beskrivelse av omfang, kompetanse, organisering og innhold som er splittet i en del omhandlende spesialpedagog og en del omhandlende *barne- og ungdomsarbeider/assistent*. Fylkesmannen mener dette er en tydelig måte å oppsummere tilrådingen på. Imidlertid bør PPT ta stilling til om det skal være barne- og ungdomsarbeider eller assistent. Hvis PPT mener vedtaksorganet kan velge skal tilrådingen være assistent. Utover dette er det viktig at det er utfyllende begrunnelser for tilrådingen, enn det som er vist i ovennevnte sitat. I noen saker, som nevnt i ovennevnte eksempel, er det en klar beskrivelse av organisering og hvilken type hjelp som skal settes inn. I flere saker er dette imidlertid bare generelt beskrevet. Å skrive at den *spesialpedagogiske hjelpen kan organiseres på avdelingen, i gruppe og 1-1* bidrar ikke til å opplyse saken i tråd med barnehageloven § 19 e punkt d og e.

Den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for realistiske mål for barnets utvikling og læring. Vi har tidligere påpekt at mangler ved utredningen av barnets utvikling og lærevansker vil kunne virke inn på vurderingen av realistiske mål og videre utforming av hjelpen. I PPT sin behandling av realistiske mål for barnets utvikling og læring er det av den grunn vanskelig å avgjøre om PPT burde vært mer konkrete og presise i sine råd. I noen tilfeller blir mål og tiltak blandet sammen. Fylkesmannen mener flertallet av de tilsendte sakene inneholder for generelle beskrivelser av mål, og mangler dermed konkrete beskrivelser av målsettinger for ulike utviklingsområder. Vi vurderer at de sakkyndige vurderingene ikke i tilstrekkelig grad gjør rede for realistiske mål for barnets utvikling og læring. Vi ser av tilsendt dokumentasjon at de individuelle målene i noen saker settes i sammenheng med relevante tiltak og arbeidsmåter, men som følge av mangler knyttet til mål vil det også være mangelfulle beskrivelser av hvilken type hjelp som vil bidra til barnets utvikling og læring.

Den sakkyndige vurderingen skal videre ta stilling til hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. PPT tilrår et konkret antall timer med spesialpedagog i samtlige tilsendte saker. I de fleste saker tilrår PPT et antall timer med hjelp fra annet personell i tillegg til spesialpedagogen. Her er det ikke noen enhetlig måte å gjøre dette på, og i en del saker er heller ikke tilrådingen fulgt opp i vedtaket. Det er i liten grad opplysende med eksempelvis *barne- og ungdomsarbeider/assistent*. Dersom det er tilstrekkelig med assistent skal dette fremgå klart av tilrådingen. I enkelte av sakene tilrås også mer konkret kompetanse i forhold til barnets individuelle behov. Vi oppfatter det slik at pedagog tilrås i de tilfeller dette anses nødvendig, men bruk av alternativer i tilrådingen gjør krav til kompetanse noe uklart. Det er også i flere saker brukt betegnelsen miljøveileder. Dette er en stillingskategori uten spesifikke utdanningskrav, og følgelig er det ikke en mer spesifikk tittel enn assistent. I noen saker spesifiserer PPT fagperson med høyskoleutdanning, uten å spesifisere hvilken type høyskoleutdanning som er relevant. Helse- og sosialfaglig høyskoleutdanning er en mulighet, eller mer spesifikt vernepleier hvis det også er nødvendig med en medisinsk kompetanse. Selv om det er rom for å være tydeligere i forhold til kompetanse mener Fylkesmannen at de tilsendte sakene viser at den sakkyndige vurderingen tar stilling til hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha.

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. Omfanget av timer til spesialpedagog varierer mellom 3 og 7 timer i uken. I alle innsendte 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.

Fylkesmannens konklusjoner

Sakkyndige vurderinger fra Egersund PPT er ikke fullt ut i tråd med krav stilt i barnehageloven § 19 d. Dette gjelder både krav til forsvarlig utredning og tilråding i 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. Den sakkyndige vurderingen tar ikke i tilstrekkelig grad stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring og hvilken hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.

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

Deler av i tilrådingdelen av de sakkyndige vurderingene er i tråd med krav i bhgl. § 19 d. Dette gjelder omfang i antall timer 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. Det er ingen nedre aldersgrense for å motta spesialpedagogisk hjelp og retten gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke. 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 og det skal være individualisert.

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 foreldrerådgivning

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

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 Egersund kommune fattet av konsulent og fagleder barnehage i stab for kultur og oppvekst. Alle spesialpedagogene og ekstra ansatte er organisert under fagleder. De arbeider innen styrket barnehagetilbud og gir den spesialpedagogiske hjelpen ute i de ulike barnehagene.

Selv om dokumentasjonen som Fylkesmannen har mottatt vedrørende delegering av myndighet på området er uferdige og begrenset, bekrefter den de oppgitte rutinene. Kommunen forklarer at de er inne i en prosess med å ferdigstille delegeringsreglementet.

Egersund kommune jobber også med å forbedre planer og rutiner som skal sikre retten til spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehagen. Fylkesmannen har derfor ikke fått tilsendt dokumentasjon i henhold til dette, men har fått en foreløpig skriftlig beskrivelse.

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 er generelt utformet og beskriver i svært liten grad innholdet i tilbudet. Vedtakene vi har fått tilsendt viser til den sakkyndige vurderingen og at denne ligger som grunnlag for den hjelpen barnet skal få. I praksis kan det være tilstrekkelig, men 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. Alle vedtakene vi har mottatt bærer stort preg av standardisering, selv om vi ser at det er skrevet inn noen små justeringer fra sak til sak. Justeringene gjelder stort sett omfang og kompetanse, og for øvrig ingen konkrete opplysninger om det spesialpedagogiske tilbudet som skal gis.

Fylkesmannens vurdering er at enkeltvedtakene må 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. Et enkeltvedtak skal utformes slik at det blir tydelig hva slags tilbud barnet skal få. Hvis sakkyndig vurdering skal være et ledd i vedtaket, må vedtaksorganets se til at sakkyndig vurdering er tydelig nok til å oppfylle kravet i bhgl. § 19 e bokstav a).

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 i varierende grad definert i sakkyndig tilrådning og helt fraværende i vedtakene. Noen av disse er mer generelt formulert enn andre, men i flertallet av sakene vurderer vi det slik at de ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for videre arbeid med barnet og for senere evaluering av utviklingen

Vedtaketts 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 et til to barnehageår.

Dokumentasjonen viser ett vedtak som er fattet midt i barnehageåret. Ved behov, som følge av at det kommer nye henvisninger 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 ungdomsarbeider, miljøveileder eller assistent. Når det i sakkyndig vurdering og i vedtaket blir brukt miljøveiler som ikke er en formell tittel med klare kompetansekrav, blir det uklart for mottaker av vedtaket om det tildeles personale med formell kompetanse eller ikke særskilt kompetanse. Vi viser til de vurderingene som er gjort under punkt 2. Vi får opplyst i intervjuet at miljøveileder er en tittel som personalavdelingen har bestemt, uten at det er noen klare krav til tittelen.

Fylkesmannen vurderer det slik at vedtakene ikke er i 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 organiseres slik at NN får være mye i den store barnegruppen. Når det er mindre hensiktsmessig kan hjelpen organiseres i liten gruppe 2-3 barn eller alene med en voksen. Stimulering i gruppe eller alene med voksen bør være økter på 15-20 min eller i et omfang som er forsvarlig for NN (...).

I noen tilfeller er det en kortere formåling, som for eksempel: *Den spesialpedagogiske hjelpen anbefales organisert som lekegrupper inne på avdelingen.* Andre ganger brukes en generell formulering som også PPT bruker: *1:1 i liten gruppe og på avdelingen.*

Etter Fylkesmannens vurdering viser ikke tilsendt dokumentasjon at vedtaksmyndigheten sikrer at vedtakene inneholder god nok informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres. PPT sin sakkyndige vurdering bidrar ikke til å opplyse saken på en god måte, og vise til denne er dermed ikke 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 tydelig 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.

Vedtakene er stort sett i tråd med tilråding i sakkyndig vurdering når det gjelder omfang/ antall tildelte timer. Vi har imidlertid mottatt tre vedtak som ikke er i tråd med sakkyndig vurdering når det gjelder kompetanse. Det er f.eks. vedtatt assistent eller miljøveileder når sakkyndig vurdering tilrår fagperson med høyskoleutdannelse, uten at avvik fra sakkyndig vurdering er forsvarlig begrunnet.

Den sakkyndige vurderingen er rådgivende. Kommunen kan derfor fravike den når det gjøres enkeltvedtak, men dette stiller særlig krav til begrunnelse. Dersom kommunen ser at det ikke vil være mulig å tildele den kompetanse PPT tilrår, må kommunen synliggjøre dette i vedtaket og gi en alternativ tildeling som vil ivareta barnets behov, det vil si 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 kompetanse i tråd med tilråding fra PPT på et senere tidspunkt. Begrunnelsen for ikke å følge tilrådingen i den sakkyndige vurderingen er viktig for at foreldrene kan forstå hvilke vurderinger som ligger til grunn for avviket, i tillegg til en eventuell klagebehandling hos Fylkesmannen.

I to av sakene er det fattet vedtak med grunnlag i sakkyndige vurderinger som er utdatert. Vi viser til drøftelse under punkt 2. I en annen sak har barnet sakkyndig vurdering fra Time kommune. Utredningen er foretatt et år tidligere i en annen kommune i en annen barnehage. I PPT sin sakkyndige utredning skal barnets omgivelser i barnehagen og det pedagogiske tilbudet barnet mottar der vurderes. Det er kommunen som forvaltingsorgan som skal påse at saken er oppdatert, aktuell og så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det vil dermed være kommunens ansvar å avgjøre om en sakkyndig tilråding kan legges til grunn eller om det er behov for ny. I intervjuene får vi opplyst om at kommunen ikke har praksis for å sende tilbake tilrådninger for ny eller oppdatert vurdering.

Hvis ikke vedtakene er forsvarlig utredet gjennom oppdatert sakkyndig vurdering før de blir fattet, kan kommunen heller ikke sikre forsvarlig begrunnelse for eventuelle avvik fra tilråding. Vedtakene viser også i liten grad av individualisering, viser her til avsnittet om *innholdet i hjelpen* og kommunen oppfylder dermed ikke kravene i § 19 e.

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 inngår som del av den spesialpedagogiske oppfølgingen.

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 om spesialpedagogisk hjelp blir fattet, varierer fra 5,5 måneder til 10 måneder. Dette gir en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 6,5 måneder i disse sakene. Saksbehandlingstiden kan se ut til å skyldes tidspunktet for vedtaket. Selv om vi har fått eksempel på at vedtak også blir fattet i løpet av året, slik lovverket krever, er de fleste vedtakene vi har fått oversendt fattet samme dag uavhengig av når sakkyndig vurdering er klar. På bakgrunn av datoene på sakkyndige vurdering, kan vi ikke se at disse sakene er i rullering, altså at barnet har hatt vedtak også det forutgående barnehageår. Dato for vedtakene er 13.07.2018. Det kan dermed se ut til at kommunen venter til starten av barnehageåret med å gi hjelp. Saksbehandlingstiden i PPT har et snitt på 3,5 måneder, som er rimelig.

Lovverket krever at forvaltingsorganet skal «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold» Vi konkluderer dermed med at det tar lang tid fra sakkyndig vurdering er skrevet til vedtak om spesialpedagogisk hjelp blir fattet.

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 Egersund kommune blir foreldre sikret rett til å medvirke under utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Vi viser her til vurderingene under punkt 2. Når det gjelder selve enkeltvedtaket, altså kommunens forventede avgjørelse i saken, er det ikke dokumentert at foreldrene får uttale seg og om det legges stor vekt på deres syn jmf. Bhgl. §19 b. Vi har mottatt tre eksempler på at barn ikke mottar den kompetansen som PPT tilrår, uten at dette er synliggjort i vedtaket. I intervju får vi opplysninger om at ved avvik fra tilrådingen blir foreldrene vanligvis kontaktet og gjort oppmerksomme.

Fylkesmannen konkluderer på bakgrunn av dette med at Egersund 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 gis anledning til å uttale seg om kommunens konkrete tilbud før dette blir fattet vedtak om.

Generelle forvaltningskrav

Enkeltvedtakene viser til aktuelt lovverk og opplyser om klagerett, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte for klage, i tråd med forvaltningslovens krav. De fleste vedtakene vi har fått er fattet midt i fellesferien. Dette svekker muligheten for å klage på vedtaket, i tillegg til at det svekker mulighetene for barnehagen og utfører å «rigge hjelpen» ved eventuelle endringer i vedtaket.

Fylkesmannen vurderer det slik at vedtaksmyndighetene må sikre at tidspunktet for når vedtakene fattes, der sakene er løpende bør endres slik at klagerett blir ivaretatt jmf § 29.

Fylkesmannens konklusjoner

Vedtakene oppgir varighet, omfang i timer og tilbud om foreldrerådgivning 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. Hvis sakkyndig vurdering skal være et ledd i vedtaket, må vedtaksorganets se til at sakkyndig vurdering er tydelig nok til å oppfylle kravet i barnehageloven.

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.

Fylkesmannen vurderer det slik at vedtaksmyndighetene må sikre at tidspunktet for når vedtakene fattes, der sakene er løpende bør endres slik at klagerett blir ivaretatt jmf forvaltningsloven § 29.

4 Årsrapport

1.1 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.

1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Eigersund kommune skriver årlig en rapport i saker om spesialpedagogisk hjelp. Årsrapporten er en evaluering av barnets utvikling som bygger på emneplaner og Individuell opplæringsplan (IOP). Barnehageloven stiller ikke krav om individuell opplæringsplan for barn før opplæringspliktig alder. Det blir likevel ofte brukt som arbeidsredskap for den/de som utfører den spesialpedagogiske hjelpen. Ut fra dokumentasjon og intervju oppfatter vi det slik at rapporten i hovedsak skrives av ansvarlig spesialpedagog i samarbeid med barnehagen. Styret skriver under årsrapporten sammen med spesialpedagog. Foreldrene skriver under at årsrapporten er drøftet med dem. Tidspunkt for evaluering skjer stor sett i løpet av mai/juni og de fleste årsrapporter har dato for evaluering

«Årsrapport Barnehageåret» er et standardisert skjema hvor den spesialpedagogiske hjelpen er fordelt på temaområder. Her krysser de av på hvilket område barnet har fått hjelp, hvilket omfang hjelpen har hatt og hvilken organisering. I skjemaet blir det kort vurdert om det er har vært utvikling hos barnet i forhold til de prioriterte utviklingsområdene, om det er nye opplysninger i saken og om det fortsatt er behov for spesialpedagogisk hjelp. 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.

Årsrapporten blir i hovedsak utarbeidet av en spesialpedagog i samarbeid med pedagogisk leder på avdelingen der barnet går. Som grunnlag for rapporten vises det til både IOP, vedtak og sakkyndig.

IOP gir først generelle opplysninger om barnet basert på opplysninger fra blant annet sakkyndig vurdering. IOP beskriver så barnets utviklingsområde med overordnede mål. For hvert hovedmål utarbeides det *emneplaner* som oppgir delmål med arbeidsmåter, materiell og hvem som er ansvarlig. Det er en sammenheng mellom forslag til aktiviteter i sakkyndigvurdering og det som er beskrevet i emneplanen. Mål og arbeidsmåter er i de fleste av sakene konkret beskrevet. 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. Emneplanen har også en evalueringsdel som er delt opp i høst og vår. Evalueringen i emneplanene vi har fått tilsendt varierer fra å være fraværende til en kort bekreftelse på oppnådd mål eller ikke og videre til litt mer beskrivelse av måloppnåelsen. I mindre grad evalueres metode og arbeidsmåte. Det bekreftes også i intervjuene at metode og arbeidsmåte sammen med organisering er for lite vektlagt i evalueringen.

Når det gjelder vår vurdering av kommunens evaluering av metode, arbeidsmåte og organiseringen av hjelpen, mener vi at disse områdene må framkomme tydeligere i evalueringene, slik at en kan foreta mer presise justeringer om det skulle være nødvendig. Barnets utvikling og læring må ses i sammenheng med dets omgivelser og uten en tydelig evaluering av dette, står en i fare for å legge for stor vekt på barnets måloppnåelse alene.

Fylkesmannens konklusjon

Etter fylkesmannens vurdering er årsrapportene i tråd med kravene i § 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 ned bygge 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 som er sendt inn så ser vi at Egersund kommune har etablert en rutine for å fatte enkeltvedtak i saker der barn med nedsatt funksjonsevne har behov for tilrettelegging. Vi har mottatt 6 saker der tilrettelegging etter 19 g er del av vedtak om spesialpedagogisk hjelp og 1 vedtak om tilrettelegging jmf 19g.

I dokumentasjonen som vi har fått oversendt står det at behov for tilrettelegging etter barnehageloven §19 g blir meldt til saksbehandler hos Kultur og oppvekst ved fagleder barnehage. Behovet meldes av styrer i barnehagen eller ved en anbefaling om vurdering fra PPT. Kommunen har ikke informasjon på sine hjemmesider om retten til tilrettelegging.

Kommunen må sørge for at foreldre får tilgang til informasjon om at tilrettelegging i barnehagen er en individuell rett for barnet der foreldre vil motta enkeltvedtak med klagerett til.

Kommunen må ha tilstrekkelige opplysninger om barnet og barnets behov før det fattes vedtak om tilrettelegging. Forvaltningsloven stiller krav til forsvarlig utredning i § 17 og kommunen må derfor opplyse saken best mulig før vedtak treffes. Det innebærer å innhente dokumentasjon og gjøre nødvendige undersøkelser, som er av betydning for avgjørelsen. Kommunen må f.eks be om at foreldrene sender inn relevant dokumentasjon fra lege eller helsestasjon, eller annen kartlegging ved hjelp av informasjon fra barnehage, foreldre, helsetjenester evt. PPT

Det ene vedtaket om 19 g har en søknad fra barnehagen og foreldre med vedlegg fra fastlegen. Selve vedtaket gir en kort begrunnelse for innvilgningen og informerer om klageadgang. Vedtaket sier imidlertid lite om hvordan timene skal benyttes og viser heller ikke til en utredning som skal ligge til grunn. Søknaden er skrevet av barnehagen med kopi til foreldre. Selve vedtaket er imidlertid adressert til foreldrene, og vi får i intervjuene bekreftet at foreldrene er involvert i prosessen fra start og samtykker alltid til søknaden.

I de resterende sakene er det retten til spesialpedagogisk hjelp som er overskriften og selve innholdet i vedtaket. Tilrettelegging etter § 19 g tallfestes kun under omfang i tillegg til at det rettslige grunnlaget for barn med nedsatt funksjonsevne står sammen med det rettslige grunnlaget for spesialpedagogisk hjelp. Vedtaket angir ikke hva slags hjelp barnet skal få.

Av de dokumentene vi har fått tilsendt er det eneste grunnlaget for vedtaket en setning i PPT sin sakkyndige utredning om spesialpedagogisk hjelp. Her skriver PPT at det må vurderes om barnet har behov for tilrettelegging etter 19 g uten å gå inn i noen vurdering. Det vises til sakkyndigvurdering som grunnlag for vedtaket.

I vedtaket gjør ikke kommunen rede for i hvilken grad barnehagen konkret er i stand til å tilrettelegge for barna. Det gjøres heller ikke rede for hvordan de tildelte tilretteleggingstimene skal brukes/på hvilken måte det er behov for tilrettelegging. Vedtakene er dermed ikke tilstrekkelig begrunnet, jf. forvaltningsloven § 25.

Det må vurderes konkret i hver sak om et barn har behov for tilrettelegging eller spesialpedagogisk hjelp. Kommunen er i begge tilfeller pliktig til å følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Etter Forvaltningsloven stiller krav til forsvarlig utredning i § 17 og kommunen må derfor opplyse saken best mulig før vedtak treffes Fylkesmannens vurdering er dette en mangel ved saksutredningene som vi har fått tilsendt.

Fylkesmannens konklusjon

Egersund kommune må sørge for å utarbeide informasjon og rutiner for å sikre at barn med behov får oppfylt retten til 19 g.

Egersund kommunes vedtak om tilrettelegging jf. § 19 g anses ikke tilstrekkelig utredet og begrunnet jf. kravene i forvaltningsloven § 17.

Egersund kommune har ikke etablert riktig lovforståelse når det gjelder plikten til å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne

6 Frist for retting av regelverksbrudd

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

Frist for retting er 29.03.2019. 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: Egersund 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 barnehagetilbudet.
- c) Kommunen må sikre at sakkyndig vurdering i tilstrekkelig grad tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring.
- d) Kommunen må sikre at sakkyndig vurdering i tilstrekkelig grad tar stilling til hvilken hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.
- e) Kommunen må sikre at varigheten av de sakkyndige vurderingene er forsvarlig, og vurderingen aktuell i den enkelte sak.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Pålegg: Egersund 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 krav til særlig begrunnelse ved avvik fra sakkyndig vurdering overholdes j.f Barnehageloven § 19 e første ledd andre punktum

Vedtak om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne

Pålegg: Egersund kommunes må sikre at vedtakene om tilrettelegging jf. § 19 g jf. forvaltningsloven.

Pålegget innebærer at:

- a) Kommunen må sikre at alle vedtak om tilrettelegging er forsvarlig utredet og begrunnet jf. kravene i forvaltningsloven § 17 og §25
- b) Kommunen må etablere riktig lovforståelse i forhold til grensen mot spesialpedagogiske tiltak
- c) Egersund kommune må sørge for å utarbeide informasjon og rutiner for å sikre at barn med behov får oppfylt retten til 19 g.

Mette Sømme
tilsynsleder

Tore Vignes
rådgiver

Jorunn Helland
rådgiver