

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Barnehagemyndighetens etterlevelse av Barnehageloven

§§ 19 a-e og 19g

Delrapport 2

Hamar kommune

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	5
1 Om tilsynet med barnehagemyndigheten i Hamar kommune.....	7
1.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet	7
1.2 Kort om Hamar kommune	8
1.3 Tema for tilsyn.....	8
1.4 Om gjennomføringen av tilsynet.....	8
1.5 Om tilsynsrapporten	9
Spesialpedagogisk hjelp i barnehage	10
Deltema 1: Utarbeide sakkyndige vurderinger	10
1.1. PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger i de tilfellene hvor barnehageloven krever det. 10	
1.2 Barnet skal få anledning til å gi uttrykk for sin mening når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.....	11
1.3 Foreldrene skal få uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.12	
1.4 PPT skal legge stor vekt på barnets og foreldrenes syn i sin tilrådning om spesialpedagogisk hjelp	13
1.5 PPT skal opplyse saken så godt som mulig før de utarbeider sakkyndige vurderinger.....	14
1.6 PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger så snart som mulig.....	14
Fylkesmannen konkluderer med at PPT ikke utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig.	16
1.7 PPT skal gjøre rede for og ta stilling til om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet.....	16
1.8 Gjør PPT rede for og tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring.....	16
1.9 PPT skal gjøre rede for og ta stilling til om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet, dersom barnet går i barnehage.....	17
1.10. PPT skal gjøre rede for og ta stilling til hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.....	18
1.11. PPT skal gjøre rede for og tar stilling til hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha	18
1.12.PPT skal vurdere hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurderinger.	19
Deltema 2: Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp	20
2.1 Foreldre kan melde behov om spesialpedagogisk hjelp for barnet når som helst gjennom året. .20	
2.2 Kommunen henviser barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering. ...	21
2.3 Det skal innhentes samtykke fra foreldrene før PPT utarbeider sakkyndig vurdering.....	22
2.4 Foreldrene skal ha mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.....	22

2.5 Kommunen skal innhente samtykke fra foreldrene før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.....	23
2.6 Kommunen skal sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.....	24
2.7 Fatter kommunen vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering.....	26
2.8 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om hva hjelpen skal gå ut på. .	27
2.9 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare.	27
2.10 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres.....	28
2.11 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha.....	29
2.12 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde tilbud om forelderådgivning.	30
2.13 Kommunen skal begrunne vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen	30
2.14 Kommunen skal ta stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.....	31
2.15 Vedtak skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen.	32
2.16 Vedtak skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter.	33
2.17 Kommunen skal fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, og med oppstartsdato ut fra barnets behov.	33
Deltema 3: Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp.....	34
3.1 Kommunen skal igangsette den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket fastsetter	34
3.2 Barnet får den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket (innhold, varighet, omfang, organisering og kompetanse).....	35
3.3 Assistenter som bidrar i gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp, får nødvendig veiledning av kompetent personell	36
3.4 Spesialpedagogisk hjelp blir gjennomført slik at barnets beste er ivaretatt.....	36
3.5 Kommunen følger opp at den som gir hjelpen, utarbeider en årlig rapport om hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling.....	37
3.6 Kommunen følger opp at de mottar årsrapporten, og at den også blir sendt til foreldrene.	38
3.7 Kommunen sørger for at barnet henvises på nytt til PPT dersom behovene endrer seg.....	39
Fylkesmannen konkluderer med at kommunen ikke sørger for at barnet henvises på nytt til PPT dersom behovene endrer seg.....	40
Deltema 4: Individuelt tilrettelagt barnehage tilbud for barn med nedsatt funksjonsevne.....	40
4.1. Kommunen må fange opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging.....	40

4.2 Kommunen må undersøke om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging.....	41
4.3 Kommunen må gi foreldrene mulighet til å uttale seg.	41
4.4 Kommunen opplyser saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til:.....	42
- om et barn har en nedsatt funksjonsevne	42
- om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn,.....	42
4.5.Kommunen skal fatte vedtak i saker som gjelder individuell tilrettelegging i barnehagen	43
4.6 Kommunen skal i vedtaket ta stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn	44
4.7 Kommunen skal ta stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn	45
4.8 Vedtak om avslag skal inneholde en begrunnelse av hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.....	46
4.9 I vedtak der kommunen kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde i en bestemt barnehage, skal den legge særlig vekt på følgende momenter:.....	47
-tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer	47
-de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen	47
-virksomhetens ressurser	47
4.10 Kommunen skal sørge for at barnet får tilbud om individuell tilrettelegging i en annen barnehage i tilfeller der de kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde.	48
4.11 Barnet skal ha vedtak om individuell tilrettelegging i en annen barnehage, dersom en privat barnehage ikke samtykker i individuell tilrettelegging.	49
4.12 Kommunen skal ta stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging.....	50
4.13 Vedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen.	50
4.14 vedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter.	51
4.15 Kommunen fatter vedtak om tilrettelegging så snart som mulig.	51
4.16 Kommunen iverksetter vedtaket fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer.	52
4.17 Kommunen gjennomfører den individuelle tilretteleggingen i tråd med vedtaket.....	52
5.Frist for retting.....	53

Sammendrag

Formål

Fylkesmannen ønsker at tilsynet skal være en støtte for Hamar kommune som barnehagemyndighet. Gjennom vårt tilsyn håper vi at barnehagemyndigheten blir styrket i sitt videre arbeid med å skape gode og trygge barnehager til barns beste.

Tema

I dette tilsynet skal Fylkesmannen undersøke om kommunen utfører de oppgavene den er pålagt som barnehagemyndighet etter barnehagelovens §§ 8, 16 og 19 a-e og 19g. Vi skal belyse dette gjennom å kontrollere følgende fire hovedtemaer:

- Barnehagemyndighetens risikovurderinger, jf. barnehageloven §§ 8 og 16
- Barnehagemyndighetens veiledning, jf. barnehageloven § 8
- Barnehagemyndighetens tilsyn, jf. barnehageloven §§ 8 og 16
- Barnehagemyndighetens ivaretagelse av barnehageloven § 19 a-e og 19 g.

Gjennomføring

Fylkesmannen har i perioden fra 4.juli til dags dato gjennomført tilsyn med barnehagemyndigheten i Hamar kommune. Vi sendte først ut varsel om tilsyn til Hamar kommune 4.juli 2019. Fylkesmannen ba kommunen om å sende inn dokumentasjon, og dokumentasjonen ble mottatt innen fristen som var satt. Det er blitt etterspurt ytterligere dokumentasjon som kommunen har tilsendt underveis. Det ble gjennomført intervjuer i Hamar kommune den 21. oktober og 15 november 2019.

Fylkesmannen vurderer at omfanget av tilsynet tilsier at det er naturlig å sende to delrapporter på temaene knyttet til barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn (delrapport 1) og barnehagemyndigheten sin ivaretagelse av spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging (delrapport 2). Endelig rapport av delrapport 1 ble sendt Hamar kommune 6.februar 2020. Foreløpig delrapport 2 ble sendt Hamar kommune 31.mars 2020, med frist for tilbakemelding 1.mai 2020. Fylkesmannen har mottatt brev fra Hamar kommune innen fristen om at foreløpig delrapport 2 ble tatt til etterretning og at kommunen imøteser endelig delrapport 2.

Avdekkede regelverksbrudd i delrapport 2.

Det ble avdekket følgende regelverksbrudd i delrapport 2.

Fylkesmannen har avdekket regelverksbrudd under følgende hovedpunkter:

Kommunen må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 19 c jf. 19 a.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- PPT utarbeider sakkyndig vurdering i alle tilfeller der barnehageloven krever det.
- PPT gir barnet anledning til å gi uttrykk for sin mening når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.
- PPT legger stor vekt på barnets og foreldrenes syn i sin tilråding om spesialpedagogisk hjelp.
- PPT utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig.
- PPT vurderer hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurderinger.

Kommunen må sørge for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp som oppfyller kravene i barnehageloven kap. V A og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. barnehageloven § 19 a og forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23, 24, 25 og 27.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- den henviser barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering.
- retten for foreldrene til å gjøre seg kjent med innholdet i sakkyndig vurdering og uttale seg før vedtak treffes er ivaretatt.
- den må sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak.
- det fremgår tydelig i vedtaket hvordan den spesialpedagogiske hjelpen skal organiseres.
- vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder tilbud om foreldrerådgivning.
- den begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurdering.
- den tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Kommunen må sørge for å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen i samsvar med vedtaket og følge opp dette, jf. barnehageloven § 19 a.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- den må sørge for at barnet henvises på nytt til PPT dersom behovene endrer seg.

Kommunen må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 19 g.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- den opplyser saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til: om et barn har en nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.
- den i vedtaket tar stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne og om den nedsatte funksjonsevne gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.
- den i vedtaket tar stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn.
- den i vedtak om avslag inneholder en begrunnelse av hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.
- den tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging.

1 Om tilsynet med barnehagemyndigheten i Hamar kommune

1.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet jf. barnehageloven § 9 første ledd. Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er lovlighetstilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Dette tilsynet er påbegynt før ikrafttredelse av kommunelov (2018) og vil gjennomføres etter bestemmelsene i kommuneloven (1992).

Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. Tilsynet skal være preget av åpenhet, likebehandling, etterprøvbarehet og effektivitet.

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

1.2 Kort om Hamar kommune

Hamar kommune har 19 kommunale barnehager og 13 private barnehager. Fra rådmannen er det delegert myndighet innenfor barnehageområdet til kommunalsjef for oppvekst.

Kommunalsjefen har i sin stab en barnehageleder med delegert barnehagemyndighetsansvar og rådgivere som ivaretar arbeidsoppgavene innenfor barnehageområdet.

1.3 Tema for tilsyn

Alle kommuner har rollen som barnehagemyndighet. I dette tilsynet skal Fylkesmannen undersøke om kommunen utfører de oppgavene den er pålagt som barnehagemyndighet etter barnehageloven §§ 8, 16, 19 a-e og 19 g. Vi har belyst dette gjennom å kontrollere følgende fire hovedtemaer:

- Barnehagemyndighetens risikovurderinger, jf. barnehageloven §§ 8 og 16
- Barnehagemyndighetens veiledning, jf. barnehageloven § 8
- Barnehagemyndighetens tilsyn, jf. barnehageloven §§ 8 og 16
- Barnehagemyndighetens ivaretagelse av barnehageloven § 19 a-e og g.

Kommunen sin saksbehandling i forbindelse med tilsyn har også vært tema.

Hamar kommune er valgt ut på bakgrunn av hvor sannsynlig det er at kravene i regelverket ikke er oppfylt, og hvilke konsekvenser det kan få for barna. Denne risikovurderingen bygger på informasjon fylkesmannen har fra ulike kilder.

1.4 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Hamar kommune som barnehagemyndighet ble åpnet gjennom brev 4.juli 2019. Kommunen er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

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

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet i delrapport 2:

- Egenvurdering fra PPT og barnehagemyndighet
- Intervjuer gjennomført med barnehagemyndighet og PPT 15.november 2019
- Intervjuer gjennomført med barnehagestyrere 21. oktober 2019
- En presentasjon av regelverk på stytermøter
- Forespørselsskjema og henvisningsskjema til PPT

- Veileder for spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehagen
- Vedlegg til veileder
- Oversikt over plan for arbeid med §§ 19 a og g- felles forståelse, roller og rutiner for barnehageåret 2018/2019
- E-post korrespondanse mellom barnehagekontor og barnehage
- Telefonintervju med foresatte
- Oversikt over saksforløp for enkeltsaker
- Eksempler på søknad om tilrettelegging i barnehagen.
- Syv eksempler på sakkyndig vurderinger fra HIPPT
- 15 eksempler på vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen
- Seks eksempler på vedtak om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne.
- Tre eksempler på årsrapport for spesialpedagogisk hjelp i barnehagen
- Ett eksempel på en individuell opplæringsplan
- Eksempler på saksbehandlingstid fra sakkyndig vurdering til vedtak fattes.
- Eksempel som viser klage på spesialpedagogisk hjelp og saksgang.
- Eksempel på utfylt søknadskjema om kommunal tilrettelegging i barnehage etter bhl. §19 g og spesialpedagogisk hjelp etter bhl. § 19 a.
- Kontaktinformasjon barn og foreldre med vedtak etter barnehageloven §§19 e og g.
- Basil rapportering 2019
- Vedtekter barnehagene i Hamar
- Delegeringsreglement for Hamar kommune

1.5 Om tilsynsrapporten

Det ble avdekket regelverksbrudd med de kontrollerte områdene, og tilsynet avsluttes med denne endelige tilsynsrapporten.

Avgrensing

Kommunen ved barnehagemyndigheten og PPT besvarte kontrollspørsmålene som gjelder temaene sakkyndig vurdering, fatte enkeltvedtak og gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp. Barnehagemyndigheten besvarte kontrollspørsmål knyttet til tema individuell tilrettelegging.

Hvert tema er inndelt i ulike deltemaer. For hvert deltema er det et inngangsspørsmål som skal besvares med ja eller nei og utdypes med en begrunnelse for svaret. Dette gir

utgangspunkt for Fylkesmannens undersøkelse av tilsynemaene i tillegg til intervjuer og gjennomgang av innsendt dokumentasjon.

Inndelinger i rapporten

Under de fire kapitlene sakkyndig vurdering, vedtak, gjennomføring og tilrettelegging har Fylkesmannen valgt å presentere rettslig grunnlag for hvert kontrollspørsmål, for deretter gjennomgå med undersøkelse og vurdering med konklusjon.

Spesialpedagogisk hjelp i barnehage

Deltema 1: Utarbeide sakkyndige vurderinger

1.1. PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger i de tilfellene hvor barnehageloven krever det.

Rettslig grunnlag:

PPT skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger, jf. barnehageloven § 19 c. PPT må utarbeide sakkyndig vurdering i alle tilfeller der dere mottar henvendelser om barn som kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 19 c jf. § 19 a. Den sakkyndige vurderingen er en forutsetning for at kommunen skal kunne vurdere om et barn har rett til spesialpedagogisk hjelp, og dere må derfor utarbeide en sakkyndig vurdering selv om dere mener barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen sin undersøkelse:

Kommunen har en veileder som omhandler «Spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehagen». Denne er beregnet for ansatte i kommunale og private barnehager i kommunen. Veilederen inneholder blant annet beskrivelser av lovreglene om spesialpedagogisk hjelp. I kommunens veileder er det satt opp retningslinjer for saksgang ved søknad om spesialpedagogisk hjelp. I dokumentasjonen foreligger det to skjema et for forespørsel og et skjema for henvisning. I intervju forteller PP-tjenesten at de ikke utarbeider en sakkyndig vurdering med konklusjon om at barnet ikke trenger spesialpedagogisk hjelp, men at de gjør en vurdering om de skal starte en utredning med sakkyndig vurdering. PPT i sin egen vurdering beskriver at de ikke alltid utarbeider sakkyndig vurdering i alle tilfeller der de mottar henvisning. Dette vurderes i samråd med foreldre og barnehage etter en «Forespørsel

om sakkyndig vurdering» om det er behov for å utarbeide en sakkyndig vurdering. I intervju med styrere kommer det frem at det kan være tidkrevende å få meldt saker til PPT.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Sakkyndig vurdering er en forutsetning for at kommunen skal kunne vurdere om barnet har oppfylt vilkåret for å få spesialpedagogiske hjelp. PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger når de er forpliktet til det etter barnehageloven. De skal ikke unnlate å gjøre det i tilfeller hvor de for eksempel vurderer at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp, eller i tilfeller hvor det er foreldrene som ber om utredning og ikke barnehagen. Fylkesmannen vurderer at PPT i Hamar kommune har feil regelverksforståelse ved ikke å utrede barn med sakkyndig vurdering der det vurderes at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Barnehagemyndigheten skal gjøre selvstendig vurderinger om barnet oppfyller vilkårene og ved tilfeller der barnet ikke gjør det fatte et avslag om spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen stiller spørsmål ved bruken av de to skjemaene «Forespørsel...» og «Henvisning til PP-tjenesten», for at foresatte og barnehagen skal kunne komme i kontakt med PPT for bistand og henvisning til sakkyndig på individnivå. Fylkesmannen mener at dette kan oppfattes uklart for foreldre og barnehage med hensyn til hvor PPT er i saksgangen.

Fylkesmannen konkluderer med at PP tjenesten ikke utarbeider sakkyndig vurdering i alle tilfeller der barnehageloven krever det.

1.2 Barnet skal få anledning til å gi uttrykk for sin mening når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.

Rettslig grunnlag:

Barnet skal få anledning til å gi uttrykk for sin mening om behovet for spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §19 b, jf. §§ 19 a og 19 c, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Fylkesmannen sin undersøkelse

PPT sier i intervju at det er viktig å frem i vurderingen at man på en eller annen måte har fått frem barnets stemme. Det blir gitt eksempler på at gjennom observasjoner av barnets fysiske uttrykk for eksempel gjennom mimikk eller annet estetisk uttrykk kan få tak i barnets stemme. Det blir også beskrevet at det blir gjort observasjoner, men at det kan være utfordrende å få de godt nok beskrevet skriftlig. Foreldre og barnehagens beskrivelser kommer frem i sakkyndig

vurdering. I sakkyndig vurderinger framlagt som dokumentasjon kommer det ikke eksplisitt fram om barnet er hørt og heller ikke hvordan dette er vektlagt i vurderingen.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Ifølge barnekonvensjonens artikkel 12 skal alle barn skal få muligheten til å bli hørt i alle saker som omhandler de. Fylkesmannens undersøkelse viser at PPT har en bevissthet om at barn skal høres, men har ikke en praksis for å hente inn synspunkter direkte fra barnet når de utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp. PPT beskriver en praksis med observasjoner av barnet og innhenting av informasjon fra barnehage og foreldre.

Fylkesmannen mener at dette ikke det kommer frem tydelig nok i sakkyndig vurdering at barnet eventuelt er hørt og på hvilke måter.

Fylkesmannen konkluderer med at barnet ikke har fått anledning til å gi uttrykk for sin mening når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.

1.3 Foreldrene skal få uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.

Rettslig grunnlag

Foreldrene må få uttale seg når dere utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp. jf. barnehageloven § 19 b.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I retningslinjer for saksgangen fra veilederen er det beskrevet en inntakssamtale mellom PPT og foresatte og en tilbakemelding om videre arbeid. I intervju med PPT beskrives det at det i tillegg er telefonisk kontakt mellom saksbehandler og foreldre hvis det er behov for ytterligere opplysninger. Sakkyndig vurdering sendes hjem til gjennomlesning og blir gjennomgått i en foreldresamtale. PPT sier i intervju at de bruker tolk hvis det er minoritetsspråklig og behov for det.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Barnehageloven § 19 b sier at foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det fattes vedtak. Fylkesmannen sin vurdering

er at PPT sine rutiner viser en praksis for å hente inn synspunkter fra foreldrene til barnet når de utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannens konklusjon er at foreldrene får uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.

1.4 PPT skal legge stor vekt på barnets og foreldrenes syn i sin tilråding om spesialpedagogisk hjelp

Rettslig grunnlag:

Barnet skal få anledning til å gi uttrykk for sin mening om behovet for spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §19 b, jf. §§ 19 a og 19 c, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Foreldrene må få uttale seg når dere utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.

Barnets og foreldrenes syn skal tillegges stor vekt når dere utarbeider den sakkyndige vurderingen, jf. barnehageloven § 19 b.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurdering svarer PPT nei på spørsmålet med følgende redegjørelse at de legger vekt på likeverdighetsperspektivet, en vurdering av barnets situasjon og det ordinære barnehagetilbudet. I intervju beskriver de at dette gjelder timeantallet for tilråding og at i den sammenheng uttrykker PPT at foreldrenes mening ikke er så viktig. PPT sier i intervju at hver enkelt sakkyndig vurdering er individuell, men at man ofte tilrår mellom 2-5 timer pr uke til spesialpedagogisk hjelp. Det tilrås noe mer der det er et samarbeid med for eksempel habiliteringstjenesten knyttet til spesifikke metoder. PPT sier i intervju at barnehagen eller foreldre ikke skal påvirke timeantallet. Fylkesmannen har gjennomgått de oversendte sakkyndige vurderingene i dokumentasjonen.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen har fått eksempler på flere sakkyndige vurderinger og kan ikke se at de eksplisitt inneholder en barns beste vurdering eller at barn og foreldre sitt syn tillegges stor vekt. Fylkesmannen mener at PP tjenesten ikke kan settes kravet om at barn og foreldre sitt syn skal legges vekt på, opp mot et likeverdighetsperspektiv. Fylkesmannen mener at likeverdighetsperspektivet, slik det beskrives av PP- tjenesten, ikke er relevant under dette punktet. PP tjenesten må i hvert enkelt tilfelle synliggjøre hvordan de har vektlagt barn og

foreldrenes syn i sakkyndig vurdering. Fylkesmannen kan ikke se i oversendte sakkyndig vurdering at PP- tjenesten har gjort disse vurderingene.

Fylkesmannen sin konklusjon er at PPT ikke legger stor vekt på barnets og foreldrenes syn i sin tilrådning om spesialpedagogisk hjelp.

1.5 PPT skal opplyse saken så godt som mulig før de utarbeider sakkyndige vurderinger

Rettslig grunnlag

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

Fylkesmannen sin undersøkelse

Kommunen har oversendt syv sakkyndige vurderinger. De eksemplene vi har mottatt viser at PPT beskriver at grunnlaget for vurderingene er blant annet epikriser fra sykehus, informasjon fra helsestasjonen, inntakssamtaler med foreldre, observasjoner i barnehagen, samtaler med barnehagen, pedagogisk rapport fra barnehagen og diverse kartlegginger.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen vurderer at PPT har innhentet tilstrekkelig dokumentasjon til å ta stilling til punktene i barnehageloven § 19 d gjennom det som beskrives som grunnlag for sakkyndig vurdering i eksemplene som foreligger i dokumentasjonen.

Fylkesmannen konkluderer med at PPT opplyser saken så godt som mulig før de utarbeider sakkyndige vurderinger.

1.6 PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger så snart som mulig.

Rettslig grunnlag

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

utredning av barns behov for spesialpedagogisk hjelp. Dette vil stride mot det enkelte barnets rett til spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I intervju med styrerne kom det frem at det kan ta lang tid før det besluttes at det skal utredes og at selv om det var krysset av for henvisning, har barn ikke blitt utredet. PPT opplyser i intervju at fra forespørsel om sakkyndig vurdering til sakkyndig vurdering er ferdigstilt for barnehageåret 2018/19 var for 25 forespørsler (9 jenter, 16 gutter) en gjennomsnittlig behandlingstid for: jenter 29 dager og gutter 147 dager. I dokumentasjonen finner vi eksempel på at det har gått over ett år fra henvisning ifølge barnehage var sendt til sakkyndig vurdering ble ferdigstilt.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen mener at hva som er «så snart som mulig», vil variere fra sak til sak avhengig av sakens kompleksitet og omfang. 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 total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid fra henvisning til vedtak fattes.

Det foreligger eksempler i dokumentasjonen på uforsvarlig lang saksbehandlingstid hos PPT ved enkelte tilfeller, noe som også blir bekreftet i intervju med styrere. Statistikken som PPT fremla i intervju, viser en betydelig lengre saksbehandlingstid for gutter enn for jenter.

Fylkesmannen mener dette er problematisk og det kom ikke fram noe begrunnelse for hvorfor PPT har lenger saksbehandlingstid for gutter enn for jenter.

Fylkesmannen vurderer at skjema «forespørsel om sakkyndig vurdering» kan være en årsak til lang saksbehandlingstid og at det og at dette henger sammen med feil regelverksforståelse som er påpekt under punkt 1.1 i rapporten. Barnehageloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp, men det legges til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig og dette suppleres med forvaltningslovens regler.

Fylkesmannen konkluderer med at PPT ikke utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig.

1.7 PPT skal gjøre rede for og ta stilling til om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet.

Rettslig grunnlag

Barnehageloven § 19 d angir en ikke uttømmende liste over hva dere må ta stilling til i den sakkyndige vurderingen. Dere må ta stilling til hvilke særlige vansker og behov barnet har, og om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer PPT ja på spørsmålet uten videre begrunnelse. Det er fremlagt i dokumentasjonen syv sakkyndige vurderinger som Fylkesmannen har gjennomgått.

Det fremkommer av sakkyndig vurdering under kapittel informasjon og utredning hva slags vansker de enkelte barna har, og under kapittel realistiske mål for barnets utvikling og læring blir det utdypet videre.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen vurderer at PPT gjør rede for og tar stilling til om det foreligger en sen utvikling og en lærevanske hos barnet. De sakkyndige vurderingene vi har gjennomgått viser at PPT gjør rede for barnets utfordringer og selv om det ikke direkte konkluderes med lærevanske kan man indirekte lese at barnet har behov som krever ekstra innsats.

Fylkesmannen konkluderer med at PPT gjør rede for og tar stilling til om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet.

1.8 Gjør PPT rede for og tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring

Rettslig grunnlag

For å kunne anbefale hvilket tilbud barnet trenger, må dere få frem barnets utviklingsmuligheter og læringspotensial. Dere må gjøre rede for realistiske mål for barnets utvikling og læring jf barnehageloven § 19 d.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer PPT ja på spørsmålet uten videre begrunnelse. Det er fremlagt i dokumentasjonen syv sakkyndige vurderinger som Fylkesmannen har gjennomgått. I sakkyndig vurdering er det et kapittel som heter realistiske mål for barnets utvikling og læring.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen vurderer av PPT gjør rede for og tar stilling til realistiske mål for barnet. De sakkyndige vurderingene som vi har gjennomgått vises dette konkret gjennom å beskrive mål som viser hva barnet skal tilegne seg ved hjelp av spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen konkluderer med at PPT gjør rede for og tar stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring.

1.9 PPT skal gjøre rede for og ta stilling til om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet, dersom barnet går i barnehage.

Rettslig grunnlag

For barn som går i barnehage, må dere også vurdere om barnehagen har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnets behov innenfor det ordinære barnehagetilbudet, jf. barnehageloven § 19 d. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer PPT ja på spørsmålet uten videre begrunnelse. Det er fremlagt i dokumentasjonen syv sakkyndige vurderinger som Fylkesmannen har gjennomgått. De sakkyndige vurderingene har to deloverskrifter som heter «beskrivelse av det ordinære barnehagetilbudet» og «kan barnets behov avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet».

I intervju kommer det frem at PPT har samtaler med foreldre, barnehagen og observerer barnet. Det gjøres en vurdering av personaltetthet og hva slags kompetanse de i barnehagen har.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen vurderer at PPT gjør rede for og tar stilling til om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Ved gjennomgang av de sakkyndige vurderingene

ser vi eksempler på god redegjørelse med konklusjon i enkelte tilfeller. Det finnes også eksempel på manglende redegjørelser med kun konklusjon om at barnet har særlig behov for tilrettelegging og hjelp utover det ordinære barnehagetilbudet. Fylkesmannen anser det allikevel sannsynliggjort, på bakgrunn av intervju og enkelte sakkyndige vurderinger, at praksis er at det utredes.

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

1.10. PPT skal gjøre rede for og ta stilling til hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.

Rettslig grunnlag: Det må fremgå om dere anbefaler hjelp i barnehagegruppen, i mindre grupper eller én til én i større eller mindre grad av tiden, og dere må tidfeste hvor mye av tiden som skal gå med til de forskjellige formene for hjelp jf. barnehageloven § 19 d. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn jf. Barnekonvensjonen artikkel 3.1.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer PPT ja på spørsmålet uten videre begrunnelse. Det er fremlagt i dokumentasjonen syv sakkyndige vurderinger som Fylkesmannen har gjennomgått. I de sakkyndige vurderingene vises det til overskrift anbefalte metoder, innhold og organisering der det overordnet skisseres opp hva PPT anbefaler at barnehagen utfører. Under konklusjonen kommer det frem om det er direkte hjelp eller i gruppe.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen vurderer at PPT gjør rede for og tar stilling til hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring. Dette vises gjennom sakkyndig vurdering ved at PPT skriver direkte anbefalinger til barnehagen knyttet til metoder, innhold og hvordan det best skal organiseres for at barnet skal ha utbytte av hjelpen.

Fylkesmannen konkluderer med at PPT gjør rede for og tar stilling til hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.

1.11. PPT skal gjøre rede for og tar stilling til hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha.

Rettslig grunnlag

Det skal fremgå hvor mange timer per år eller uke spesialpedagogisk hjelp dere anbefaler. Hvilken kompetanse dere anbefaler at de som gir hjelpen skal ha, må også fremgå av den sakkyndige vurderingen jf. barnehageloven § 19 d. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer PPT ja på spørsmålet uten videre begrunnelse. Det er fremlagt i dokumentasjonen syv sakkyndige vurderinger som Fylkesmannen har gjennomgått.

I intervju med PPT kom det frem at det tilrådes timer til spesialpedagogisk hjelp i 44 uker.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen vurderer at PPT gjør rede for og tar stilling til hvilket omfang spesialpedagogisk hjelp skal ha og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. Dette kommer fram i samtlige sakkyndige vurderinger om omfanget som tilrådes og hvilken kompetanse som anbefales. Fylkesmannen gjør PPT oppmerksom på at det er barnehagens vedtekter som regulerer hvor mange uker et barnehageår er. PPT må ta det med i sine vurderinger slik at det er barnets behov og faktiske oppholdstid i barnehagen som ligger til grunn for tilrådingen.

Fylkesmannen konkluderer med at PPT gjør rede for og tar stilling til hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha.

1.12.PPT skal vurdere hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurderinger.

Rettslig grunnlag

Den sakkyndige vurderingen må inneholde en vurdering av barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, og det skal mye til for å sette det til side. Barnets syn på den spesialpedagogiske hjelpen er svært viktig når dere vurderer hva som er til barnets beste. Dere må foreta en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov, for eksempel deltakelse i fellesskapet og hvile. I denne vurderingen må ulike momenter vektet opp mot hverandre, slik at en kan trekke ut av vurderingen hva som veier tyngst. Dette må begrunnes særskilt, og må vises blant annet gjennom at hensynet er vektet opp mot andre hensyn.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Fylkesmannen har gjennomgått syv sakkyndig vurdering for å se om PPT vurderer hva som er barnets beste.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon:

Fylkesmannen ser i de sakkyndige vurderingene spor av at PPT gjør en indirekte vurdering ved å beskrive gjennom observasjoner hva barnet trives med og hva som kan gi et godt barnehagetilbud for barnet. Vi mener ellers PPT sine vurderinger av barnets beste er mangelfulle, og det fremkommer ikke godt nok hvilke momenter de har vurdert. Vurderingene er ikke skriftliggjort i de sakkyndige vurderingene.

Fylkesmannen konkluderer med at PPT ikke vurderer hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurderinger.

Deltema 2: Fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp

2.1 Foreldre kan melde behov om spesialpedagogisk hjelp for barnet når som helst gjennom året.

Rettslig grunnlag

Foreldre har rett til å melde behov for spesialpedagogisk hjelp når som helst, jf. barnehageloven § 19 a første ledd. Kommunen kan ikke vente med å henvise barn til PPT eller har faste perioder i året for henvisning. Kommunens økonomi og budsjett kan ikke styre når barn får oppfylt sin rett til spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Kommunens veileder beskriver saksgang for å melde behov for spesialpedagogisk hjelp og inneholder blant annet beskrivelse av aktuelle lovreglene. På Hamar kommune sine nettsider ligger det informasjon om spesialpedagogisk hjelp. I intervju bekrefter barnehagemyndigheten at det kan søkes om spesialpedagogisk hjelp når som helst. I egenrevisningen opplyser kommunen at foreldre kan melde behov via barnehagen, logopedtjenesten og/eller ved å henvende seg direkte til PPT. Behovet for spesialpedagogisk hjelp kan også avdekkes i barnehagen og på helsestasjonen. Kommunen viser til følgende to skjemaer:

- Forespørsel til pedagogisk psykologisk tjeneste om sakkyndig vurdering
- Henvisning til PP-tjenesten

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen vurderer at foreldre kan melde behov om spesialpedagogisk hjelp når som helst gjennom året. Kommunen har rutiner som skal sørge for at ansatte er kjent med at det kan meldes behov og henvises når som helst. Videre er det utarbeidet skjema for forespørsel og henvisning til PP-tjenesten, som gjør det enkelt for foreldre og komme i kontakt med PP-tjenesten. Det er vist til erfaringer med at behovet for spesialpedagogisk hjelp er avdekket både i forbindelse med kontroll på helsestasjon og i barnehagen.

Fylkesmannen konkluderer med at foreldre kan melde behov om spesialpedagogisk hjelp for barnet når som helst gjennom året.

2.2 Kommunen henviser barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering.

Rettslig grunnlag

Kommunen skal henviser et barn til PPT, så fort foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering, jf. barnehageloven § 19 a første ledd.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Kommunen har retningslinjer for saksgang ved søknad om spesialpedagogisk hjelp. Det henvises til denne veilederen i egenvurderingen. Veilederen er beregnet for ansatte i kommunale og private barnehager og retningslinjene som er oppstilt i 16 punkter omhandler tilfeller der barnet går i barnehage. I intervju opplyses det at kommunen også har fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp for barn som ikke har gått i barnehage. Disse barna ble henvist til PPT etter anmodning fra foreldre, uten at barnehage var involvert. Det fremkommer i intervju at barn ikke blir henvist hvis PP- tjenesten konkluderer med at det ikke skal utredes videre.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen legger til grunn at kommunen følger veilederen. Spørsmålet videre blir om veilederen legger til rette for at barn henvises så snart foreldrene ber om det. Fylkesmannen stiller spørsmål ved bruken av de to skjemaene «Forespørsel...» og «Henvisning til PP-

tjenesten», for at foresatte og barnehagen skal kunne komme i kontakt med PPT for bistand og henvisning til sakkyndig på individnivå. Fylkesmannen vurderer at bruken av to ulike skjemaer kan føre til uklarhet til når barnet faktisk er henvist til PP- tjenesten. Fylkesmannen mener at kommunens praksis ved å gjøre forundersøkelse før en eventuell henvisning ikke er i tråd i loven.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen ikke henviser barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering.

2.3 Det skal innhentes samtykke fra foreldrene før PPT utarbeider sakkyndig vurdering.

Rettslig grunnlag

Foreldrene skal samtykke før PPT utarbeider sakkyndig vurdering, jf. barnehageloven § 19 b første ledd.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Det følger av retningslinjene for saksgang ved søknad om spesialpedagogisk hjelp at foresatte skal skrive under på melding til PPT der det bes om sakkyndig vurdering.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen vurderer at kommunen ivaretar kravet om samtykke til sakkyndig vurdering.

Fylkesmannen konkluderer med at det innhentes samtykke fra foreldre før PPT utarbeider sakkyndig vurdering.

2.4 Foreldrene skal ha mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Rettslig grunnlag

Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i sakkyndig vurdering og uttale seg før det fattes vedtak, jf. barnehageloven § 19 b første ledd annet punktum.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Praksis er at sakkyndig vurdering oversendes fra PPT til kommunen og foreldre samtidig. Det er ikke opplyst om at foreldre har rett til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering i

noen av vurderingene Fylkesmannen har fått oversendt fra kommunen. På spørsmål i tilknytning til at oversendelsen av sakkyndig vurdering fra PPT til kommunen skjer samtidig, opplyses det at PPT som regel har tett kontakt med foreldrene og/eller barnehagen underveis. Kommunen mener på denne bakgrunn at foreldre har hatt mulighet til å uttale seg til de ulike punktene i den sakkyndige vurderingen.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen mener det er positivt at det er god dialog med foreldre og/eller barnehage underveis i arbeidet med den sakkyndige utredningen. Vi vurderer imidlertid at praksisen med at den sakkyndige vurderingen oversendes fra PPT til foreldrene og kommunen samtidig, ikke legger godt nok til rette for at foreldrene kan gjøre seg kjent med, og uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes vedtak. Det er heller ikke opplyst om at barnehagemyndigheten legger til rette for at foreldrene kan uttale seg før vedtak. Dersom retten til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen, skal være reell for foreldrene, må det etter Fylkesmannens vurdering, gis en rimelig frist for at foreldrene kan uttale seg til innholdet, før den sakkyndige vurderingen og evt. uttalelsen fra foreldrene oversendes til kommunen for å fatte vedtak. Eventuelt må denne retten for foreldrene ivaretas av barnehagemyndigheten før de treffer vedtak.

Fylkesmannen konkluderer med at retten for foreldrene til å gjøre seg kjent med innholdet i sakkyndig vurdering og uttale seg før vedtak treffes, ikke er ivaretatt.

2.5 Kommunen skal innhente samtykke fra foreldrene før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Rettslig grunnlag

Foreldre skal samtykke til at det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 19 b første ledd.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Kommunen sier i intervju at de ivaretar dette kravet gjennom søknadsskjema. På søknadsskjema må foreldrene skrive under. Det fremkommer av veilederen at søknadsskjema skal innsendes av foreldrene etter at sakkyndig vurdering foreligger. I egenvurderingen fra

kommunen henviser de til at de innhenter samtykke gjennom søknadsskjema og henvisning til PPT.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen vurderer at kommunen har gode rutiner for å sørge for at foreldre samtykker til at det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Skillet mellom å samtykke til kun sakkyndig vurdering og/eller både sakkyndig vurdering og vedtak, kommer tydelig frem ved at kommunen har utarbeidet to ulike skjemaer til bruk i de to ulike stadiene i prosessen

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen innhenter samtykke fra foreldrene før det fattes vedtak.

2.6 Kommunen skal sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Rettslig grunnlag

Saken må være tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak, jf. forvaltningsloven § 17. Det innebærer bl.a. at kommunen må vurdere om PPT har foretatt en god nok vurdering av kravene til sakkyndig vurdering i barnehageloven § 19 d annet ledd bokstav a til e, og om PPT har vurdert andre relevante momenter. Kommunen må også vurdere om det foreligger oppdatert informasjon om barnet. Barnet skal også få anledning til å gi uttrykk for sitt syn i saken, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen at de forholder seg til sakkyndig vurdering, søknad fra foresatte og barnehagen og annen foreliggende dokumentasjon. I tillegg er det kontakt med barnehagen som barnet går i, enten per telefon eller ved besøk i barnehagen. Det er blant annet vist til forespørsel om besøk i en barnehage i forbindelse med utredningen av en sak, der det ønskes samtale om barnet, samt omvisning i barnehagen. Kommunen opplyser at de sender sakkyndig vurdering tilbake til PPT, dersom det vurderes at denne ikke opplyser saken godt nok. Det opplyses at kommunen alltid fatter vedtak basert på siste oppdaterte sakkyndig vurdering og annen oppdatert informasjon. Dersom det er tvil om en sitter på oppdatert informasjon, avlegges det besøk i barnehagen. I denne forbindelse opplyses det også om at barnehagene er flinke til å finne gode løsninger sammen med foresatte.

I intervju bekreftes det at de sakkyndige vurderingene ikke alltid inneholder klare og tydelige vurderinger. Videre bekreftes det at det i disse tilfellene ofte tas kontakt med barnehagen for utfyllende og oppdatert informasjon om barnet og barnets behov. I noen tilfeller drar saksbehandler til barnehagen, både for å observere barnet og forstå barnets perspektiv, samt skaffe nødvendig informasjon, f.eks. om barnehagens organisering. Det er tilfeller der kommunen vurderer at de sakkyndige vurderingene ikke er gode nok fra PPT.

Det er økt fokus på å innhente barnas synspunkt i forbindelse med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I noen tilfeller snakker saksbehandler med barnet. Saksbehandler observerer barnet, dersom det avlegges besøk i barnehagen. Dersom spesialpedagog har jobbet med barnet tidligere, snakker kommunen med vedkommende om barnet og hvordan barnet har opplevd den spesialpedagogiske hjelpen. I intervju har kommunen blant annet fokus på at barn kan gi uttrykk for hvordan de har det på andre måter enn ved språk. Barnas syn kommer også frem gjennom de ansatte i barnehagene, eksempelvis ved at barnehagene har kontakt med foreldrene. Noen foreldre kontakter kommunen underveis mens det jobbes med saken på telefon eller e-post. Det hender også at det er møter med foreldrene.

Fylkesmannens sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen legger til grunn at kommunen i hver enkelt sak vurderer om saken er godt nok opplyst før de fatter vedtak. Gjennom vår undersøkelse fremkommer det at kommunen har en praksis der de tar stilling til om de har tilstrekkelige og oppdaterte opplysninger til å ta riktig avgjørelse. Kommunen har videre et bevisst forhold til kravet om at barnet skal høres i forbindelse med saken. Fylkesmannen ser spor av at barnets mening er forsøkt avdekket, særlig i forbindelse med dialog og besøk i barnehagen. Når det gjelder kontakt med foreldre, har Fylkesmannen et inntrykk av at dette varierer, og det fremkommer ikke at kommunen har en bestemt fremgangsmåte eller utsjekk på om barnet er hørt i saken via sine foreldre. Fylkesmannen er usikker på hvorvidt kommunen har en måte opplyse sakene på, som sørger for at barnets syn alltid kommer frem.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen ikke sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak.

2.7 Fatter kommunen vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering

Rettslig grunnlag

Forvaltningsloven §§ 2 og 23, jf. barnehageloven § 19 a jf. § 19 e

Fylkesmannen sin undersøkelse

Kommunen opplyser i egenvurderingen at det ikke fattes vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering, men at enkeltvedtak fattes på bakgrunn av søknad. I intervju utdypes dette med at det i noen tilfeller mangler samtykke fra foreldre til å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I disse tilfellene kontakter saksbehandler barnehagen, for å forhøre seg om status vedrørende søknad om spesialpedagogisk hjelp med samtykke. I de tilfeller der samtykke er i orden, opplyser kommunen i egenvurderingen at de fatter vedtak, dersom PPT anbefaler spesialpedagogisk hjelp. På spørsmål om det fattes vedtak, hvis PPT ikke anbefaler spesialpedagogisk hjelp, svarer barnehagemyndigheten ja, men det er ikke eksempler på dette. I intervju fremkommer det som noe usikkert hvorvidt det fattes vedtak, dersom sakkyndig vurdering ikke tilrår spesialpedagogisk hjelp.

PPT beskriver i egenvurderingen at de ikke utarbeider sakkyndig vurdering i alle tilfeller der de mottar henvisning. De skriver at de først vurderer om det er behov for en sakkyndig vurdering.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen legger til grunn at kommunen fatter vedtak i alle tilfeller der sakkyndig vurdering tilrår spesialpedagogisk hjelp. Vi er imidlertid usikre på hvorvidt det er tydelig for kommunen at det skal fattes vedtak også dersom det forekommer tilfeller der PPT ikke anbefaler spesialpedagogisk hjelp. Fylkesmannen legger til grunn at kommunen har en praksis der det ikke utarbeides sakkyndig vurdering, dersom PPT vurderer at det ikke er behov for spesialpedagogisk hjelp. Fylkesmannen viser til vurdering av dette under punkt 1.1.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen fatter vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering

2.8 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om hva hjelpen skal gå ut på.

Rettslig grunnlag

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på, jf. barnehageloven § 19 e annet ledd bokstav a.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Fylkesmannen har gjennomgått alle vedtakene som kommunen har oversendt i forbindelse med tilsynet. Vedtakene beskriver konkrete tiltak som hjelpen går ut på. Innholdet er punktvis opplistet i starten av vedtakene.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen vurderer at vedtakene inneholder en beskrivelse av hva den spesialpedagogiske hjelpen skal gå ut på.

Fylkesmannen konkluderer med at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hva hjelpen skal gå ut på.

2.9 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare.

Rettslig grunnlag

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon hvor lenge den spesialpedagogiske hjelpen skal vare, jf. barnehageloven § 19 e annet ledd bokstav b. Vedtakets varighet skal fremgå direkte av vedtaket.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Vedtakene vi har gjennomgått innvilger spesialpedagogisk hjelp fra vedtaksdato ut barnehageåret 2019/2020. Omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen er angitt i årstimer, og det er ofte i tillegg opplyst om hvor mange timer dette utgjør per uke. Fylkesmannen kan ikke se at det er noen forskjell i oppgitte årstimer, avhengig av når på året vedtaket er fattet. I intervju bekreftet kommunen at de legger til grunn i sin saksbehandling at barnehageåret er 44 uker.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen stiller spørsmål til om det er samsvar mellom det faktum at hjelpen skal vare ut barnehageåret 2019/2020 og angivelsen i årstimer delt på 44 uker. Dersom barnet har oppholdstid i barnehagen utover 44 uker, noe som etter Fylkesmannens oppfatning kan være aktuelt, stilles det spørsmål til om vedtakets angivelse av omfang er i tråd med barnets faktiske oppholdstid i barnehagen.

Fylkesmannen vil gjøre kommunen oppmerksom på at det er barnehagens vedtekter som regulerer hvor mange uker et barnehageår er. Kommunen må ta det med i sine vurderinger, slik at det er barnets behov og faktiske oppholdstid i barnehagen som ligger til grunn for vedtaket. Vi er usikre på om praksisen i dag sørger for tilstrekkelig informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare, i de tilfeller der barnet faktisk går i barnehagen utover 44 uker. Selv om Fylkesmannen er usikre på akkurat dette punktet, legger vi til grunn gjeldende praksis som fremgår av vedtakene er at hjelpen skal gis hele barnehageåret, og vurderer at dette er en tilstrekkelig angivelse av hvor lenge hjelpen skal vare.

Fylkesmannen konkluderer med at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare.

2.10 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres.

Rettslig grunnlag

Det må fremgå tydelig av vedtaket hvordan den spesialpedagogiske hjelpen skal organiseres, jf. barnehageloven § 19 e annet ledd bokstav d. Dette kan for eksempel dreie seg om hjelpen skal gis individuelt eller i gruppe og når hjelpen skal gis.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I vedtakene fra kommunen står følgende under punktet organisering: «*Den spesialpedagogiske hjelpen skal gis i barnehagen*». I egenvurderingen svarer kommunen at vedtakene alltid inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres. I intervju fremkommer det at kommunen jobber med å bli bedre til å beskrive hvordan den spesialpedagogiske hjelpen skal organiseres i vedtakene. Videre sier kommunen at de i stor grad tar inn det PPT har skrevet i den sakkyndige vurderingen på dette punktet.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen vurderer at det er mangler ved kommunens beskrivelse av organisering av den spesialpedagogiske hjelpen. Det er ikke tilstrekkelig til å oppfylle lovens krav at det skrives at den spesialpedagogiske hjelpen skal gis i barnehagen. Kommunen må beskrive hvordan den spesialpedagogiske hjelpen praktisk skal gjennomføres i det enkelte tilfellet. For foreldre er det lite informasjonsverdi i at den spesialpedagogiske hjelpen skal foregå i barnehagen.

Fylkesmannen konkluderer med at det ikke fremgår tydelig hvordan den spesialpedagogiske hjelpen skal organiseres.

2.11 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde informasjon om hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha.

Rettslig grunnlag

Det må fremgå av vedtak om spesialpedagogisk hjelp hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha, jf. barnehageloven § 19 e annet ledd bokstav e. Spesialpedagogisk hjelp skal som hovedregel gis av en person med formell pedagogisk kompetanse, og det skal skrives tydelig i vedtaket hvilken kompetanse som kreves av de som skal gi hjelpen. Dersom deler av hjelpen skal gis av en assistent, må dette fremgå tydelig av vedtaket, og det må være klart hvem som er ansvarlig for å veilede assistenten.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I vedtakene fremgår det at den spesialpedagogiske hjelpen skal gis av person med spesialpedagogisk kompetanse. Ingen av vedtakene inneholder beskrivelser av at noe av hjelpen skal gis av assistent. I intervju sier kommunen at de har en praksis som går ut på at all spesialpedagogisk hjelp skal gis av barnehagelærere med spesialpedagogisk utdanning. Det er ikke praksis å tilrå at noe av den spesialpedagogiske hjelpen skal gis av assistent.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen konkluderer med at vedtakene inneholder beskrivelse av hvilken kompetanse den som skal gi den spesialpedagogiske hjelpen har.

2.12 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde tilbud om foreldrerådgivning.

Rettslig grunnlag

Det følger av barnehageloven § 19 e annet ledd bokstav f at det skal gis tilbud om foreldreveiledning i vedtaket. Dette skal komme i tillegg til ressurser som skal dekke barnets behov.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Kommunen svarer i egenvurderingen at vedtakene om spesialpedagogisk hjelp alltid inneholder tilbud om foreldrerådgivning. Felles for vedtakene i dokumentasjonen er at tilbud om foreldrerådgivning er en del av innholdet som beskrives. Det er imidlertid ingen av vedtakene som inneholder noen spesifisering av omfang, eller beskrivelse av hvordan foreldrerådgivning skal foregå. Det er heller ikke spesifisert at tilbudet om foreldrerådgivning skal komme i tillegg til ressurser som skal dekke barnets behov.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen legger til grunn at alle vedtak inneholder informasjon tilbud om foreldrerådgivning. Det vurderes at det ikke fremgår tydelig hvordan dette kan foregå, og det er heller ikke mulig å lese om tiden til foreldrerådning inngår i det totale antallet tilrådte timer eller ikke. Fylkesmannen vurderer på denne bakgrunn at tilbudt om foreldrerådgivning ikke fremkommer tilstrekkelig tydelig i vedtaket.

Fylkesmannen konkluderer med at vedtak om spesialpedagogisk hjelp ikke inneholder tilbud om foreldrerådgivning.

2.13 Kommunen skal begrunne vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen

Rettslig grunnlag

Dersom kommunen fatter vedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal de begrunne hvorfor anbefalingen ikke følges, jf. barnehageloven § 19 e første ledd.

Begrunnelsen må vise hvordan vedtaket oppfyller barnets behov for spesialpedagogisk hjelp. Dette gjelder enten kommunen mener barnet får oppfylt sin rett etter barnehageloven § 19 a selv om anbefalingene i de sakkyndige vurderingene ikke blir fulgt, eller om kommunen avslår kravet om spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen har kommunen svart at de alltid begrunner vedtak som ikke samsvarer med sakkyndig vurdering, og det er vist til et særskilt vedtak i dokumentasjonen. Av vedtaket fremgår det at barnet tilrådes et bestemt antall årstimer med spesialpedagogisk hjelp, etter avtale med PPT og barnehagen. Vedtaket har overskriften «endret vedtak». I vedtaket tilrådes det 220 årstimer spesialpedagogisk hjelp, etter avtale med PPT og barnehagen, og det står videre at den spesialpedagogiske hjelpen skal gis i tråd med foreliggende sakkyndig vurdering. I intervju fremkommer det at i tilfeller der vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering, er det styrende hensynet at barnet får det spesialpedagogiske tilbudet det er vurdert at det har krav på. Alternative opplegg som avviker fra sakkyndig vurdering begrunnes f.eks med nye observasjoner i barnehagen. Barnegruppen kan være annerledes sammensatt enn på tidspunktet for sakkyndig vurdering og personal-sammensetningen kan også være endret. I disse tilfellene må saksbehandler ut i barnehagen for å ta stilling til hva som er riktig vedtak.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen har gjennomgått vedtaket i dokumentasjonen som kommunen har vist til under dette punktet. Slik Fylkesmannen vurderer innholdet i vedtaket, inneholder det ingen opplysninger om at det ikke er i tråd med sakkyndig vurdering og dertil heller ingen begrunnelse av hvordan vedtaket oppfyller barnets behov for spesialpedagogisk hjelp. Fylkesmannen måtte undersøke både sakkyndig vurdering og vedtak fattet fire dager før endret vedtak, for å avdekke at gjeldende vedtak hadde et innhold som ikke samsvarte med den sakkyndige vurderingen. Vedtaket har ingen begrunnelse for hvordan behovet for spesialpedagogisk hjelp oppfylles, utover at antall årstimer er etter avtale med PPT og barnehagen. Dersom denne formuleringen skal være forståelig for de som leser vedtaket, må begrunnelsen utdypes og det må opplyses om at tilrådningsen avviker fra sakkyndig vurdering. Fylkesmannen konkluderer med at kommunen ikke begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurdering.

2.14 Kommunen skal ta stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Rettslig grunnlag

Barnets beste må vurderes, når det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, og det skal mye til for å sette det til side. Kommunen må ta stilling til hva som er barnets beste, og vurderingen må fremgå av vedtaket. Barnets syn på den spesialpedagogiske hjelpen er svært viktig når dere vurderer hva som er til barnets beste. Dere må foreta en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov, for eksempel deltakelse i fellesskapet og hvile.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen har kommunen opplyst at barnets beste vurderes i tett samarbeid med foreldrene. Fylkesmannens gjennomgang av dokumentasjonen viser at barnets beste-vurderinger ikke fremkommer i vedtakene. I intervju fremkommer det at vurderinger av barnets beste ikke har blitt godt nok skriftliggjort i vedtakene. Det opplyses om at kommunen anser foreldre og barnehager som viktige for å ta stilling til hva som er barnets beste, da det er disse som er rundt barna i det daglige. Det opplyses videre om at det nå er tatt inn et eget punkt i vedtakene med en vurdering av barnets beste. Formålet med dette er bl.a. at det skal fremkomme hvilke momenter som er vurdert og vektlagt.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen vurderer at kommunen er opptatt av barnets beste og har en økt bevissthet på at dette skal vurderes i forbindelse med at det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dette kommer blant annet til syne ved at det er tatt inn et eget punkt om dette i vedtakene. Fylkesmannen har imidlertid ikke fått forevist noen praktiske eksempler på hvordan kommunen gjør dette i vedtakene. I vedtakene i dokumentasjonen er barnets situasjon knapt beskrevet, og det er ikke mulig å lese ut av vedtakene at det er gjort noen konkrete vurderinger av hva som er barnets beste i den enkelte sak. På denne bakgrunn er det ikke sannsynliggjort overfor Fylkesmannen i tilsynet at kommunen tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen ikke tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

2. 15 Vedtak skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen.

Rettslig grunnlag

Vedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes til kommunen, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd første punktum.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Kommunen har i egenvurderingen svart at den opplyser om klagereglene. Fylkesmannen har gjennomgått alle vedtak i dokumentasjonen.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen konkluderer med at vedtak inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen.

2.16 Vedtak skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Rettslig grunnlag

Vedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd første punktum jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Kommunen har i egenvurderingen svart at den opplyser om partens rett til å se sakens dokumenter. Fylkesmannen har gjennomgått alle vedtak i dokumentasjonen.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen konkluderer med at vedtak inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

2.17 Kommunen skal fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, og med oppstartsdato ut fra barnets behov.

Rettslig grunnlag

Kommunen skal fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig, det vil si at den skal fatte vedtak så snart den har all dokumentasjon den trenger, jf. barnehageloven § 19 a jf. forvaltningsloven § 11 a. Kommunen kan ikke vente med å fatte vedtak, det er barnets behov som avgjør når hjelpen skal igangsettes.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen at det er målet at vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal fattes så snart som mulig. Videre opplyses det at dette gjelder uavhengig av når på året den sakkyndige vurderingen mottas, og at kapasitetsutfordringer ikke er avgjørende for når vedtak fattes. Disse synspunktene bekreftes av kommunen i intervju.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen legger til grunn at kommunen har en kapasitet som gjør den i stand til å fatte vedtak så snart som mulig, når den har all dokumentasjonen den trenger.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, og med oppstartdato ut fra barnets behov.

Deltema 3: Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp

3.1 Kommunen skal igangsette den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket fastsetter

Rettslig grunnlag:

Dere skal gi den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato eller fra det tidspunktet vedtaket fastsetter, jf. barnehageloven § 19 a. Kommunens økonomi kan ikke styre tidspunktet for når et barn får oppfylt retten til spesialpedagogisk hjelp. barnehageloven § 19a.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Under intervjuet svarer barnehagemyndighet at det nok avhenger av saken, og at dette naturligvis vil variere noe. Noen barnehager har personell med riktig kompetanse til å iverksette den spesialpedagogiske hjelpen gjerne før det fattes vedtak. Ellers er de generelt raskt i gang og det arbeides fortløpende for å iverksette vedtakene. Vanligvis er den spesialpedagogiske hjelpen satt i gang av spesialpedagogisk team i løpet av et par uker. Spesialpedagogisk team får gjennom sin kunnskap om barnehagen og observasjon kartlagt hvilken kompetanse som finnes i barnehagen. Gjennom intervju med barnehagestyrene kommer det frem at noen barnehager har spesialpedagoger tilsatt på huset. I Intervju gir barnehagemyndighet uttrykk for at det fra de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp så

settes denne hjelpen raskt i gang. Barnehagemyndighet sier at de jobber kontinuerlig og fortløpende fra vedtakene fattes, og anslår et tidsperspektiv på noen uker. En styrer i en barnehage sier det kan variere litt i forhold til når på året henvisningen blir sendt.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen finner det gjennom innhentet dokumentasjon og intervjuer sannsynliggjort at kommunen igangsetter den spesialpedagogiske hjelpen innenfor rimelig tid fra vedtaket fattes. I vurderingen har Fylkesmannen lagt vekt på informasjon gitt i intervju av barnehagemyndighet og styrere.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen igangsette den spesialpedagogiske hjelpen fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket fastsettes.

3.2 Barnet får den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket (innhold, varighet, omfang, organisering og kompetanse)

Rettslig grunnlag:

Hjelpen skal gjennomføres med det innhold, varighet, omfang, organisering og kompetanse som er fastsatt i vedtaket. Jf. barnehageloven § 19a fjerde ledd jf. 19 e andre og tredje ledd.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Fylkesmannen ser av dokumentasjon at det i vedtak om spesialpedagogisk hjelp fremgår varigheten, innhold og omfanget hjelpen skal ha. I vedlagte årsrapporter kommer det frem hvor mange årstimer som er gjennomført, hvordan den spesialpedagogiske hjelpen har blitt organisert og hvilken kompetanse den som har gitt denne hjelpen har. Årsrapportene beskriver barnets utvikling sett opp mot hva som er angitt som realistiske mål for barnets utvikling.

I egenvurderingen viser kommunen på dette spørsmålet til årsrapportene, samt at de skriver at barnehagene er i tett dialog med PPT, og melder eventuelt fra om endringer og nye utfordringer for barnet. I intervju med barnehagemyndighet svares det at ved sykdom hos spesialpedagog har de fokus på å løse dette ved hjelp av andre personer, og det vurderes om barnehagen har egen kompetanse som kan dekke behovet. I intervju med foresatte kom det frem at barna fikk oppfylt den spesialpedagogiske hjelpen som den er beskrevet i vedtaket.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen vurderer at det i årsrapportene gis helhetlige vurderinger og beskrivelser av barnets situasjon og utvikling. Vi vurderer at vedtakene om spesialpedagogisk hjelp samsvarer med årsrapportene og det er sannsynliggjort at gjennomføringen er i tråd med vedtakene.

Fylkesmannen konkluderer med at barnet får den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket.

3.3 Assistenter som bidrar i gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp, får nødvendig veiledning av kompetent personell

Rettslig grunnlag:

Dersom assistenter bidrar i gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp, må de få nødvendig veiledning, ut fra utdanning og arbeidserfaring. Barnehageloven § 19 a

Fylkesmannen sin undersøkelse

I vedtak og årsrapporter fremgår det at den spesialpedagogiske hjelpen blir gitt av spesialpedagoger. Som nevnt tidligere i rapporten har noen barnehager spesialpedagog ansatt i barnehagen som ivaretar denne hjelpen. Under intervju med barnehagemyndighet fremkommer det at kommunen ikke benytter assistenter til gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen konkluderer ikke på dette punktet da kommunen opplyser at de ikke bruker assistenter til gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp.

3.4 Spesialpedagogisk hjelp blir gjennomført slik at barnets beste er ivaretatt.

Rettslig grunnlag:

Ved gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp må dere ivareta hensynet til barnets beste og så langt som mulig gjennomføre hjelpen tilpasset barnets situasjon, jf. barnehageloven § 19 b andre ledd, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1 og 12. Tiltakene må bli innrettet med utgangspunkt i hva barnet trenger.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I Hamar kommune sitt dokument vedlegg til veileder om spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehagen står det beskrevet et eget punkt som tar for seg barnets stemme. I noen av de sakkyndige vurderingene finnes det beskrivelser av hva for eksempel barnet liker

gjennom ord, uttrykk og kroppsspråk. Videre finner man beskrivelser av hva barnet liker å leke med og hvordan barnet fungerer sosialt. I egenvurdering vises det til dokumentet momentliste for pedagogisk rapport, som blant annet skal inneholde en beskrivelse av barnets bakgrunn, generell fungering, vurdering av barnets kommunikasjonsferdigheter og sosiale ferdigheter. Egenvurderinger viser videre til en sakkyndig vurdering der det kommer tydelig frem hvordan det skal tilrettelegges for at barnet skal føle seg trygg og minske risikoen for stress.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen mener det er sannsynliggjort gjennom vedlegg til veileder, årsrapporter og intervju at kommunen ivaretar barnets beste i gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen konkluderer med at spesialpedagogisk hjelp blir gjennomført slik at barnets beste er ivaretatt.

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

Rettslig grunnlag:

Den som gir hjelpen, skal én gang i året utarbeide en oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har fått og gjøre en vurdering av denne, jf. barnehageloven § 19 b tredje ledd. Det er den som gir hjelpen og som har den løpende kontakten med barnet, som har ansvaret for å utarbeide rapporten. Dere har det overordnede ansvaret for at det blir utarbeidet en årsrapport for alle barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 19 b.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I den skriftlige dokumentasjonen som Hamar kommune har sendt Fylkesmannen finnes det flere eksempler på Årsrapporter. I intervju med barnehagemyndighet blir det på dette spørsmålet henvist til årsrapportene som beskriver det som etterspørres. Årsrapporter inneholder beskrivelser av hvilke innhold den spesialpedagogiske hjelpen har bestått av. Arbeidsmetodene som er benyttet er beskrevet, samt hvordan det er jobbet sammen med barnet. Årsrapportene angir antall timer med spesialpedagogisk hjelp som er gjennomført i løpet av de 44 ukene som legges til grunn for barnehageåret. Det fremkommer i rapportene hvor mange timer som er gitt som individuell hjelp og eventuelt hvor mange timer som er gitt

i gruppe. Videre fremkommer det av årsrapportene hva som er gjennomført av møter med foreldre, samarbeidsmøter med spesialpedagog, helsesøster, PPT og BUP.

Angående vurderinger av barnets utvikling inneholder årsrapportene et eget punkt som sier noe om evaluering av den spesialpedagogiske hjelpen og måloppnåelse. Årsrapportene inneholder også en vurdering om hvordan barnet fungerer og utvikler seg sett opp mot om hjelpen blir gitt individuelt eller i gruppe. Årsrapportene inneholder mot slutten en konklusjon om videreføring og eventuelle endringer av tiltak, og en oversikt over samarbeidspartnere og avholdte møter. Årsrapportene er utarbeidet av barnehagen og spesialpedagog. Vi gjør kommunen oppmerksom på at det i malene i årsrapportene er tekst som omhandler spesialundervisning.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen legger til grunn at kommunen utarbeider årlige rapporter. Vi ser at rapportene som er fremlagt som dokumentasjon er utarbeidet av de som har ansvar for at hjelpen blir gjennomført. Rapportene inneholder en beskrivelse av hva hjelpen har gått ut på og en vurdering av videreføring/justering av tiltak knyttet til barnets utvikling.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen følger opp at den som gir hjelpen, utarbeider en årlig rapport om hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling.

3.6 Kommunen følger opp at de mottar årsrapporten, og at den også blir sendt til foreldrene.

Rettslig grunnlag:

Årsrapporten skal være tilgjengelig for kommunen og foreldre. Barnehageloven § 19 b tredje ledd annet punktum.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I dokumentet «Vedlegg til veileder – spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehagen» står det at det skal skrives en årsrapport over innholdet i spesialpedagogisk hjelp med en vurdering av barnets utvikling. Videre står det at årsrapport sendes foresatte, oppvekst og opplæring i kommunen og PPT. Det står i selve årsrapporten at foreldre og kommunen skal få denne oversikten og vurderingen. I egenvurderingen som kommunen har foretatt skriver de at spesialpedagog overleverer årsrapporter til foreldre i barnehagen.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen legger til grunn at årsrapportene gjøres tilgjengelig for kommunen og foreldre. Dette fremkommer av vedlagt dokumentasjon og intervju.

Fylkesmannen konkluderer med at Kommunen følger opp at de mottar årsrapporten, og at den også blir sendt til foreldrene.

3.7 Kommunen sørger for at barnet henvises på nytt til PPT dersom behovene endrer seg.

Rettslig grunnlag:

Hvis dere i løpet av perioden vedtaket gjelder for, vurderer at barnets behov for spesialpedagogisk hjelp er endret, skal dere be om en ny sakkyndig vurdering, jf. barnehageloven § 19 a, jf. § 19 c. Hvis hjelpen ikke har fungert, skal dere henvide barnet til PPT på nytt så snart dette er avdekket, jf. barnehageloven § 19 a, jf. § 19 c. Det kreves et nytt samtykke fra foreldrene før ny sakkyndig vurdering kan utarbeides. Barnehageloven §§ 19 a jf. 19 c

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen viser kommunen til veilederen som sier at det skal være tett dialog mellom barnehage, foresatte og PPT. Styrerne svarer i intervju at de har tett kontakt med spesialpedagog som utfører den spesialpedagogiske hjelpen, og at ved endret behov vil de som styrer ta en telefon til PPT for å melde fra om endringer i barnets behov. Det blir videre understreket i intervju at de fleste styrere opplever samarbeidet med PPT som veldig bra. Kommunen som barnehagemyndighet viser til et eksempel der en barnehage har søkt om ekstra ressurser grunnet endringer i barnets utfordringer. De har også henvendt seg til PPT for at de skulle inn for å observere barnet på nytt.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen er usikker på om det skjer en ny henvisning med samtykke dersom behovet endrer seg, eller om praksis er at kontakten med PPT skjer i en mer uformell dialog. Vi vurderer at innhentet informasjonen vi har på dette forholdet ikke sannsynliggjør at kommunen har praksis i tråd med regelverket.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen ikke sørger for at barnet henvises på nytt til PPT dersom behovene endrer seg.

Deltema 4: Individuelt tilrettelagt barnehagetilbud for barn med nedsatt funksjonsevne

4.1. Kommunen må fange opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging.

Rettslig grunnlag:

Dere har ansvar for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får egnet individuell tilrettelegging i barnehagen. Dere må informere barnehagene og foreldre og i tilstrekkelig grad følge med på funksjonsnivået til barn i barnehagene for å fange opp om det er barn som har rett til individuell tilrettelegging. Dersom dere får informasjon om at et barn kan ha nedsatt funksjonsevne, må dere følge opp med nærmere undersøkelser, jf. barnehageloven § 19 g og barnekonvensjonen artikkel 2, 3.1 og 23.

Fylkesmannen sin undersøkelse:

Kommunen viser til sin veileder der det blant annet foreligger retningslinjer for saksgang ved søknad om tilretteleggingsmidler. Det foreligger en plan for arbeid med §19 g for felles forståelse, roller og rutiner for barnehageåret 2018/2019. Det er også utarbeidet et vedlegg til nevnte veileder. I intervju vises det til at veileder blir gjennomgått med barnehagene og at når det er kjent at barn har nedsatt funksjonsevne før barnet starter i barnehagen tas det inn i videre planlegging for oppstart. I egenvurderingen blir kultur for læring, styremøter og dialogmøter med alle styrene nevnt som eksempler for arenaer for informasjonsutveksling. I intervju med styrere kommer det frem at barnehagene melder inn behov som det barnegruppa har på våren før nytt barnehageår. I intervju med foreldre fremkommer det at barnehagen tar initiativ til tilrettelegging.

På kommunens hjemmeside ligger søknadskjema som benyttes for å søke tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon:

Kommunen har nedskrevne retningslinjer der det er beskrevet at barnehagens personale eller foresatt melder fra om barns behov. Det skal skje en prosess mellom barnehagen og foresatte

for å kartlegge hva barnet eventuelt trenger av tilrettelegging og om det skal søkes om tilretteleggingsmidler. Fylkesmannen vurderer at kommunen har rutiner som kan sikre at barn med nedsatt funksjonsevne blir fanget opp tidlig, enten før oppstart i barnehagen eller etter barnet har startet opp. Fylkesmannen vurderer også at foreldre kan melde behov om tilrettelegging direkte ved at søknadskjema ligger på kommunens hjemmeside.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen fanger opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging.

4.2 Kommunen må undersøke om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging.

Rettslig grunnlag:

Dere har ansvar for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får egnet individuell tilrettelegging i barnehagen. Dere må informere barnehagene og foreldre og i tilstrekkelig grad følge med på funksjonsnivået til barn i barnehagene for å fange opp om det er barn som har rett til individuell tilrettelegging. Dersom dere får informasjon om at et barn kan ha nedsatt funksjonsevne, må dere følge opp med nærmere undersøkelser. Jf. barnehageloven § 19 g og barnekonvensjonen artikkel 2,3.1, og 23.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Kommunen har retningslinjer for saksgang ved søknad om tilretteleggingsmidler (§ 19g). Det vises til denne i egenvurderingen fra barnehagemyndigheten. Det beskrives at kommunen får informasjon gjennom søknad og at barnehagemyndigheten avlegger barnehagen ett besøk alternativt en telefonsamtale for nærmere undersøkelser.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon:

Fylkesmannen legger til grunn at kommunen følger opp sine retningslinjer og gjennomfører en undersøkelse for å vurdere om barn med nedsatt funksjonsevne kan nyttiggjøre seg av barnehageplassen og eventuelt setter inn nødvendig tiltak.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen undersøker om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging.

4.3 Kommunen må gi foreldrene mulighet til å uttale seg.

Rettslig grunnlag:

Foreldrene må involveres så tidlig som mulig. I tilfeller der foreldrene ikke har vært involvert, må dere sende forhåndsvarsel før dere fatter vedtak. Det er ikke et krav i loven om at foreldrene må søke om tilrettelegging eller et krav om samtykke fra foreldre før kommunen fatter vedtak og setter i gang tiltak for å tilrettelegge barnehagetilbudet. Kommunen kan derimot ikke innhente taushetsbelagte opplysninger om barnet uten av foreldre samtykker til det jf. barnehageloven § 19 g og forvaltningsloven § 16.

Fylkesmannen sin undersøkelse:

I egenvurderingen skriver kommunen at foreldre er alltid involvert og viser til søknadskjema og saksgang beskrevet i veileder. Det er beskrevet i retningslinjene at det skal innhentes samtykke fra foreldre til å diskutere saken med styrer. Fylkesmannen har gjennomgått alle vedtak i dokumentasjonen. I vedtakene kommer det ikke spesifikt fram at foreldrene får uttale seg. I intervju med foreldre beskrives det at foreldrenes har mulighet til å uttale seg.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon:

Fylkesmannen ser at kommunen har rutiner som sørger for involvering av foreldre og vi legger til grunn at disse følges. Fylkesmannen vurderer at kommunens rutiner for saksgang ivaretar foreldrenes mulighet til å kunne uttale seg om hva slags tiltak barnet kan ha nytte av.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen gir foreldrene mulighet til å uttale seg.

4.4 Kommunen opplyser saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til:

- om et barn har en nedsatt funksjonsevne

- om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn,

Rettslig grunnlag:

Saken må være tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak, jf. forvaltningsloven § 17 og barnehageloven § 19 g. Det innebærer at kommunen må innhente opplysninger fra barnehagen og foresatte eventuelt andre instanser slik at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen skriver kommunen at de bruker informasjon fra barnehagen. Informasjonen er innhentet i tett dialog med foresatte. Vedtakene som Fylkesmannen har gjennomgått viser til hvilke dokumenter som kommune har lagt til grunn for vedtaket.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Gjennom vår undersøkelse fremkommer det ikke tydelig om kommunens praksis er tilfredsstillende, siden det ikke fremkommer i vedtakene om barnet har nedsatt funksjonsevne og på hvilken måte barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn. Det fremkommer heller ikke andre opplysninger hvordan kommunen opplyser saken. På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at kommunen ikke opplyser saken tilstrekkelig.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen ikke opplyser saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til:

- om et barn har en nedsatt funksjonsevne
- om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

4.5.Kommunen skal fatte vedtak i saker som gjelder individuell tilrettelegging i barnehagen

Rettslig grunnlag

Kommunen skal fatte vedtak i saker som gjelder individuell tilrettelegging i barnehagen, jf. barnehageloven § 19 g og forvaltningsloven §§ 2 og 23.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Kommunen har i egenvurderingen svart at de fatter vedtak i saker som gjelder individuell tilrettelegging for barn i barnehagen. Det er vist til eksempler på dette i dokumentasjonen, og det ble også bekreftet i intervju med kommunen.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen legger til grunn at det fattes vedtak i sakene om individuell tilrettelegging.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen fatter vedtak i saker som gjelder individuell tilrettelegging i barnehagen.

4.6 Kommunen skal i vedtaket ta stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn

Rettslig grunnlag

Kommunen må ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne, jf. barnehageloven § 19 g. Videre må det fremgå av vedtaket hvordan den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn, jf. forvaltningsloven § 24 og § 25 og barnekonvensjonen artikkel 3.1. Det må gjøres en konkret og individuell vurdering av barnehagetilbudet, barnets funksjonsevne og tilpasningsbehov.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen har kommunen opplyst at de forholder seg til søknadsskjema for barnehageloven §19 g i veilederen. Videre opplyses det at kommunen har som praksis at de er i tett dialog med barnehagen og PPT for å kunne fatte gode vedtak. Fylkesmannen har gjennomgått vedtakene i dokumentasjonen som omhandler individuell tilrettelegging. Ingen av vedtakene Fylkesmannen har gjennomgått, tar stilling til om barna har nedsatt funksjonsevne. Under overskriften «Begrunnelse» i vedtakene, er det en oppramsing av hvilke dokumenter og/eller undersøkelser kommunen har basert vedtaket på.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen har i sin gjennomgang avdekket at det er store mangler i vedtakene til kommunen med hensyn til å ta stilling til om barn har nedsatt funksjonsevne. Videre er det store mangler i begrunnelsen av vedtakene. Det er ikke mulig å se hvordan kommunen har vurdert barnehagetilbudet, barnets funksjonsevne og tilpasningsbehov ved å lese vedtakene. Kommunen har ikke foretatt konkrete vurderinger, og vedtakene er preget av generell tekst og oppramsing av hvilke dokumenter/undersøkelser vedtaket er basert på. Dette er ikke tilstrekkelig i forhold til lovkravet, og kommunen må skriftliggjøre de konkrete vurderingene de foretar i hver enkelt sak.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen i vedtaket ikke tar stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

4.7 Kommunen skal ta stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn

Rettslig grunnlag

Det må fremgå av vedtaket hvordan barnehagetilbudet kan tilrettelegges for å avhjelpe barnets behov. Det skal fremgå av vedtaket hvilken tilrettelegging som gis og varigheten og omfanget av tiltaket jf. barnehageloven § 19 g jf. forvaltningsloven § 24 og § 25 og barnekonvensjonen artikkel 3.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer kommunen at de tar utgangspunkt i søknadsskjema i veilederen, som er utarbeidet av barnehagen og foreldrene i fellesskap. Videre opplyser kommunen at vedtak baserer seg på all foreliggende dokumentasjon i saken, samt opplysninger som fremkommer i søknadsskjema fra foresatte og barnehagen. I søknadsskjema skal det ordinære barnehagetilbudet beskrives, og det skal gis informasjon om barnet og hva barnehagen/foreldre mener barnet trenger for å nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre. Det er også punkter for å beskrive hva som har vært utprøvd av tiltak og et punkt for å beskrive om barnehagen samarbeider med andre hjelpeinstanser om barnet. I intervju bekreftes at sakene behandles slik veilederen gir anvisning på. Kommunen mener at det gis tilrettelegging der det er behov for det. Det er også opplyst at kommunen er i tett dialog med barnehagen og PPT. Fylkesmannen har gjennomgått alle vedtak om individuell tilrettelegging som kommunen har oversendt.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen ser at kommunen gjennom søknadsskjemaet legger til rette for å innhente en god del opplysninger om et barn og barnehagetilbudet til barnet. Vi ser imidlertid ikke hvordan kommunen eventuelt har brukt disse opplysningene i saken, fordi vedtakene ikke inneholder en samlet vurdering av innhentede opplysninger. Noen av vedtakene inneholder kun en beskrivelse av den individuelle tilretteleggingen, men ikke alle. Ingen av vedtakene inneholder en vurdering av hvordan den beskrevne tilretteleggingen er egnet for barnet vedtaket gjelder, og hvordan tilretteleggingen skal bidra til at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn. Varigheten til tilretteleggingen fremgår av vedtakene.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen i vedtaket ikke tar stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn.

4.8 Vedtak om avslag skal inneholde en begrunnelse av hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.

Rettslig grunnlag

Kommunene må i vedtaket begrunne hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging, jf. barnehageloven § 19 g jf. forvaltningsloven § 24.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Kommunen svarer i egen vurderingen at vedtak om avslag begrunnes og det er vist til et eksempel på dette. I tillegg til vedtaket, henviser kommunen til at det foreligger en sakkyndig vurdering som underbygger grunnlaget for avslaget. Det fremkommer i intervju at det er få saker, der søknad om tilrettelegging er avslått, og kommunen kan komme på bare ett tilfelle.

Fylkesmannen er i tillegg kjent med ett annet avslag som vi har til klagebehandling.

Fylkesmannen har i undersøkelsen gjennomgått det oversendte avslaget og den tilhørende sakkyndige vurderingen, sett hen til kommunens svar i egen vurderingen. Kommunen skriver i avslaget at barnehagen ikke har fremlagt noen dokumentasjon på barnets tilretteleggingsbehov og at PPT ved observasjoner i barnehagen ikke har klart å avdekke særskilte forhold rundt barnet som skulle tilsi behov for individuell tilrettelegging. Den sakkyndige vurderingen beskriver bl.a. at barnet har en skade som fører til nedsatt funksjonsnivå.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen mener at vedtaket til kommunen inneholder få eller ingen vurderinger av realiteten i saken. Kommunen har, uten å ha drøftet realiteten i saken, lagt til grunn at barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging. Den viser til at det ikke er fremlagt dokumentasjon på at barnet har et tilretteleggingsbehov og at PPT ikke har klart å avdekke særskilte forhold som skulle tilsi behov for individuell tilrettelegging. I egen vurderingen har kommunen vist til at sakkyndig vurdering underbygger grunnlaget for avslag. Fylkesmannens oppfatning, etter å ha lest sakkyndig vurdering, er at sakkyndig vurdering ikke inneholder informasjon som underbygger et avslag om individuell tilrettelegging. Den sakkyndige vurderingen tar i hovedsak stilling til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og inneholder ingen vurdering av

behovet for individuell tilrettelegging som følge av funksjonsnedsettelse. Den konstaterer imidlertid at det aktuelle barnet har nedsatt funksjonsnivå og inneholder en god del informasjon om barnet og barnehagetilbudet som kommunen kunne brukt i forbindelse med vedtaket. Siden det rettslige kravet er at kommunen skal begrunne avslaget i vedtaket, vil det uansett ikke være tilstrekkelig at det henvises til vurderinger i sakkyndig vurdering som begrunnelse for avslaget. Dersom opplysningene i sakkyndig vurdering har vært av avgjørende betydning for avslaget, må denne informasjonen tas inn i vedtaket.

Fylkesmannen har hatt lite grunnlag for å vurdere kommunens praksis på dette punktet. Fylkesmannen har allikevel falt ned på at kommunen ikke oppfyller begrunnelsesplikten, da avslagene ikke inneholder noen selvstendig begrunnelse og kommunen heller ikke i intervju kunne utdype praksisen.

Fylkesmannen konkluderer med at vedtak om avslag ikke inneholder en begrunnelse av hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.

4.9 I vedtak der kommunen kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde i en bestemt barnehage, skal den legge særlig vekt på følgende momenter:

-tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer

-de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen

-virksomhetens ressurser

Rettslig grunnlag

Kommunen har en plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet og kan bare gjøre unntak fra denne plikten dersom tilretteleggingen inneholder en uforholdsmessig byrde for kommunen, jf. barnehageloven § 19 g jf. barnekonvensjonen artikkel 3.1.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen har ikke kommunen besvart dette kontrollspørsmålet. Kommunen har imidlertid vedlagt dokumentasjon for å besvare spørsmålet, bestående blant annet av vedtak om spesialpedagogisk hjelp og rapport fra Statped som omhandler barn med nedsatt

funksjonsevne. Fylkesmannen kan imidlertid ikke finne vedtak om avslag i dokumentasjonen, der begrunnelsen innebærer at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde. I intervju med kommunen svarer den at det legges stor vekt på å tilrettelegge i den barnehagen barnet går, men at det har skjedd at dette ikke har latt seg gjøre. Det har ikke vært snakk om økonomiske hensyn, men andre praktiske hensyn.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen legger på bakgrunn av informasjon i egenvurderingen og intervju til grunn at kommunen har hatt tilfeller der de har avslått søknad om tilrettelegging og at avslaget skulle vært begrunnet med at tiltaket er en uforholdsmessig byrde. Det foreligger imidlertid ingen vedtak som viser hvilke vurderinger kommunen har gjort. Den andre dokumentasjonen som kommunen viser til, er ikke tilstrekkelig i disse tilfellene. Det må fattes egne vedtak om avslag med begrunnelse av hvorfor tilretteleggingen er en uforholdsmessig byrde for kommunen.

Fylkesmannen kan ikke ta stilling til dette spørsmålet da det ikke foreligger noe vedtak.

4.10 Kommunen skal sørge for at barnet får tilbud om individuell tilrettelegging i en annen barnehage i tilfeller der de kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde.

Rettslig grunnlag

Dersom kommunen kommer frem til at det er en uforholdsmessig byrde å tilrettelegge barnets barnehage, må barnet tilbys plass i en annen barnehage hvor barnehagetilbudet kan tilrettelegges, jf. barnehageloven § 19 g.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Det fremkommer i egenvurderingen at barn har byttet barnehage for å få egnet individuell tilrettelegging. Dette bekreftes også i intervju, uten at det skilles på tilfeller der det er en privat barnehage som ikke samtykker til tilretteleggingen eller om det er tale om et tiltak som vil være en uforholdsmessig byrde.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen har ikke grunnlag for å vurdere dette punktet, da det ikke er fattet vedtak om at tiltak vil være en uforholdsmessig byrde og kommunen ikke kan uttale seg om tilfeller som kommer inn under dette punktet.

Fylkesmannen kan ikke ta stilling til om barn får individuell tilrettelegging i annen barnehage i tilfeller der det kommer frem at tiltak vil være en uforholdsmessig byrde.

4.11 Barnet skal ha vedtak om individuell tilrettelegging i en annen barnehage, dersom en privat barnehage ikke samtykker i individuell tilrettelegging.

Rettslig grunnlag:

Private barnehager kan ikke pålegges å tilrettelegge barnehagetilbudet. Hvis det ikke lar seg gjøre å inngå en avtale med den private barnehage, må dere tilrettelegge barnehagetilbudet til barnet i en annen barnehagen jf. barnehageloven §19 g, og barnekonvensjonen artikkel 3.1.

Fylkesmannen sin undersøkelse:

I egenvurderingen fremkommer det at det har vært tilfeller der barn har fått tilbud om plass i kommunal barnehage, der tilrettelegging ikke har vært mulig å få til i privat barnehage.

Kommunen forteller i intervju om et eksempel på at tilrettelegging har dreid seg om nokså omfattende ombygging i en barnehage, og at dette ikke kan pålegges en privat barnehage. I slike tilfeller tilbys barnet plass i kommunal barnehage med den tilrettelegging som er nødvendig.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon:

Fylkesmannen vurderer at kommunen har stort fokus på å tilrettelegge barnehagetilbudet slik at barna som trenger det, får riktig tilrettelegging. Vi legger til grunn at kommunen har en praksis der barnet tilbys plass i en annen barnehage, dersom den private barnehagen ikke kan tilrettelegge barnehagetilbudet. Fylkesmannen mener imidlertid at kommunens vurderinger ikke kommer frem i vedtak eller annen dokumentasjon i disse tilfellene og vil påpeke at kommunen må forbedre dette i sin saksbehandling.

Fylkesmannen konkluderer at barnet skal ha vedtak om individuell tilrettelegging i en annen barnehage, dersom en privat barnehage ikke samtykker i individuell tilrettelegging.

4.12 Kommunen skal ta stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging.

Rettslig grunnlag

Kommunen må vurdere hva som er barnets beste når det fattes vedtak, jf. barnehageloven § 19 g jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn og det skal mye til for å sette det til side. Kommunen må foreta en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov, for eksempel deltakelse i fellesskapet og hvile.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Kommunen svarer i egenvurderingen at de tar stilling til hva som er barnets beste og at de alltid tar hensyn til dette når det fattes vedtak om individuell tilrettelegging. Kommunen utdyper dette med at den forholder seg til søknadsskjemaet i veilederen og er i tett dialog med barnehage og PPT.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Det fremgår ikke i noen av vedtakene om individuell tilrettelegging at barnets beste er vurdert og hvordan dette er vektlagt. Vedtakene er lite konkrete og barnets beste er ikke nevnt.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen ikke tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging.

4.13 Vedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen.

Rettslig grunnlag

Vedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes til kommunen, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd første punktum.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Fylkesmannen har gjennomgått alle vedtak i dokumentasjonen.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen konkluderer med at vedtaket inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen.

4.14 vedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Rettslig grunnlag

Vedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd første punktum jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Fylkesmannen sin undersøkelse

Fylkesmannen har gjennomgått alle vedtak i dokumentasjonen.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen konkluderer med at vedtak inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

4.15 Kommunen fatter vedtak om tilrettelegging så snart som mulig.

Rettslig grunnlag:

Kommunen skal fatte vedtak så snart som mulig, det vil si at dere må fatte vedtak så snart dere har all dokumentasjonen dere trenger, jf. barnehageloven § 19 g, jf. forvaltningsloven § 11 a. Dere kan ikke vente med å igangsette vedtak om tilrettelegging.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurderingen så svarer kommunen ja på spørsmålet om vedtak om individuell tilrettelegging blir fattes så snart som mulig. På spørsmål i egenvurdering om hva som skyldes lang saksbehandlingstid, svarer kommunen at enkelte saker drøftes både med barnehagen, foresatte og PPT. Barnehagene avlegges ofte et besøk, og det er alltid dialog med barnehagen og foresatte, for å komme frem til gode løsninger i fellesskap. Under intervju med en foresatt til barn med § 19g vedtak så svarer vedkommende at det tok kort tid å få det første vedtaket. Vi ser videre av andre vedtak at 2-3 måneder er tilnærmet gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen ser at saksbehandlingstiden varierer fra 1 -3 måneder. Hva som er så snart som mulig avhenger av sakens kompleksitet og må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle.

Fylkesmannen ser at kommunes praksis er at de bruker tid til å innhente utfyllende opplysninger der det er behov for det. Vi legger til grunn at vedtaket fattes innen rimelig tid dersom alle nødvendige opplysninger foreligger.

Fylkesmannen konkluderer med at Hamar kommune fatter vedtak om tilrettelegging så snart som mulig.

4.16 Kommunen iverksetter vedtaket fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer.

Rettslig grunnlag:

Kommunen skal iverksette vedtaket fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer, Jf. barnehageloven § 19g.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurdering fra kommunen så svares de ja på spørsmålet, uten at dette er videre kommentert. I intervju sier barnehagemyndighet at dette vil være avhengig av sakene, men at de jobber kontinuerlig og fortløpende fra vedtakene fattes til tilretteleggingen igangsettes. Tidsaspektet anslås til å være på noen uker. En styrer i en barnehage sier det kan variere litt i forhold til når på året henvisningen blir sendt.

I et av eksemplene som er vedlagt i den skriftlige dokumentasjonen ser vi at et vedtak er fattet i starten av juni og at tilretteleggingen skal iverksettes kommende barnehageår.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen finner det gjennom innhentet dokumentasjon og intervjuer sannsynliggjort at kommunen igangsetter tilretteleggingen innenfor rimelig tid fra vedtaket fattes. I vurderingen har Fylkesmannen lagt vekt på informasjon gitt i intervju av barnehagemyndighet og styrere.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen iverksetter vedtaket fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer.

4.17 Kommunen gjennomfører den individuelle tilretteleggingen i tråd med vedtaket.

Rettslig grunnlag:

Kommunen har ansvaret for at den individuelle tilretteleggingen blir gjennomført i tråd med vedtaket. Dersom det skjer endringer må dere iverksette nødvendige tiltak slik at vedtaket blir oppfylt. jf. barnehageloven § 19 g.

Fylkesmannen sin undersøkelse

I egenvurdering svarer kommunen ja på spørsmålet om gjennomføringen av tilrettelegging er i tråd med vedtaket. Videre svarer kommunen at barnehagene utfører dette arbeidet i tråd med veileder hvor dette med gjennomføring av tilrettelegging er beskrevet. I intervju med foresatte opplyses det at deres barn har fått oppfylt innholdet som var angitt i vedtaket både med tanke på antall timer, hvem som skulle følge opp tilretteleggingen og tilretteleggingens innhold.

Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

På bakgrunn av opplysninger gitt i intervju og egenvurdering vurderer Fylkesmannen at det er sannsynliggjort at den individuelle tilretteleggingen er gjennomført i tråd med vedtaket.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen gjennomfører den individuelle tilretteleggingen i tråd med vedtaket.

5.Frist for retting

Fylkesmannen har i deltemaene 1,2, 3 og 4 konstatert regelverksbrudd. Hamar kommune får en frist til **31.oktober 2020** til å rette opp de ulovlige forholdene jf. kommuneloven § 60.

Hamar kommune må innen fristen sende en erklæring til Fylkesmannen om at de ulovlige forholdene er rettet, og en redegjørelse med dokumentasjon for hvordan kommunen har rettet forholdene.

Fylkesmannen vil vedta pålegg om retting hvis forholdene ikke er rettet innen fristen. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen i endelig tilsynsrapport:

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

barnehageloven §§ 19 c jf. 19 a.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- PP tjenesten utarbeider sakkyndig vurdering i alle tilfeller der barnehageloven krever det.
- PPT gir barnet anledning til å gi uttrykk for sin mening når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp.
- PPT legger stor vekt på barnets og foreldrenes syn i sin tilråding om spesialpedagogisk hjelp.
- PPT utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig.
- PPT vurderer hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurderinger.

Kommunen må sørge for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp som oppfyller kravene i barnehageloven kap. V A og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. barnehageloven § 19 a og forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23, 24, 25 og 27.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- den henviser barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering.
- retten for foreldrene ivaretas til å gjøre seg kjent med innholdet i sakkyndig vurdering og uttale seg før vedtak treffes er ivaretatt.
- den må sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak.
- det fremgår tydelig i vedtaket hvordan den spesialpedagogiske hjelpen skal organiseres.
- vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder tilbud om foreldrerådgivning.
- den begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurdering.
- den tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Kommunen må sørge for å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen i samsvar med vedtaket og følge opp dette, jf. barnehageloven § 19 a.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- den må sørge for at barnet henvises på nytt til PPT dersom behovene endrer seg.

Kommunen må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 19 g.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- den opplyser saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til: om et barn har en nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.
- den i vedtaket tar stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne og om den nedsatte funksjonsevne gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.
- den i vedtaket tar stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn.
- den i vedtak om avslag inneholder en begrunnelse av hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.
- den tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging.