

TILSYNSRAPPORT

Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder

Stavanger kommune

2015

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
2. Om tilsynet med Stavanger kommune.....	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens ivaretagelse av retten til spesialpedagogisk hjelp	3
2.2 Tema for tilsynet.....	3
2.3 Formålet med tilsynet.....	4
2.4 Om gjennomføringen av tilsynet	4
3. Krav til sakkyndig vurdering	5
3.1 Rettslige krav	5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	5
3.3 Fylkesmannens vurderinger	6
3.4 Fylkesmannens konklusjon	9
4. Krav til foreldresamarbeid	9
4.1 Rettslige krav	9
4.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	10
4.3 Fylkesmannens vurderinger	10
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	10
5. Krav til saksbehandling og enkeltvedtak	11
5.1 Rettslige krav	11
5.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	11
5.3 Fylkesmannens vurderinger	11
5.4 Fylkesmannens konklusjon	15
6. Krav til rapportering og evaluering	16
6.1 Rettslige krav	16
6.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	16
6.3 Fylkesmannens vurderinger	16
6.4 Fylkesmannens konklusjon.....	17
7. Frist for retting av lovbrudd	17
8. Kommunens frist til å rette	18
Stavanger 27.april 2015.....	18

1. Innledning

Fylkesmannen mottok våren 2014 en del henvendelser fra foreldre til barn med spesialpedagogisk hjelp i Stavanger kommune. Enkelte av henvendelsene var formulert som klager på enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp, mens andre kom som muntlige henvendelser knyttet til rettigheter og regelverk. Henvendelsene gjaldt blant annet reduksjon i antall tildelte timer med spesialpedagog som ikke var begrunnet i endringer i barnets behov. Det ble avholdt et møte 21. august 2014 mellom Fylkesmannen ved Utdanningsavdelingen og Stavanger kommune ved direktør for oppvekst og levekår, stab barnehage, PPT og ressurscenter for styrket barnehagetilbud. Kommunen fikk her anledning til å legge frem sin organisering av tilbud om spesialpedagogisk hjelp. Det ble gjort en avtale om at kommunen skulle gis noe tid før iverksetting av tilsyn fra Fylkesmannen. Fylkesmannen i Rogaland åpnet 9. desember 2014 tilsyn med spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder i Stavanger kommune.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne tilsynsrapporten.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 01.09.15. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Rogaland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

2. Om tilsynet med Stavanger kommune

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

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

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

2.2 Tema for tilsynet

Det er gjennomført tilsyn med Stavanger kommune. Temaet er valgt på bakgrunn av meldinger og klager fra foresatte til barn med behov for spesialpedagogisk hjelp.

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

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

- Krav til rapportering og evaluering - oppl. § 5-5 andre ledd

Avgrensning: Tilsynet omfatter ikke krav til kommunens system for egenvurdering i oppl. § 13-10. Avgrensningen ble gjort for at tilsynet ikke skulle bli for omfattende å gjennomføre.

2.3 Formålet med tilsynet

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

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

2.4 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Stavanger kommune ble åpnet gjennom brev 09.12.14. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

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

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Organisasjonskart
- Delegering fra direktør Oppvekst og levekår til Ressurscenteret for styrket barnehagetilbud
- 15 vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7 med sakkyndige vurderinger og årsrapporter knyttet til vedtakene
- Eksempler på vedtak om reduksjon i foreldrebetaling
- Retningslinjer for sakkyndig vurdering og spesialpedagogisk hjelp i barnehagen
- Årshjul for ressurscenter for styrket barnehagetilbud
- Tiltakskjede – Styrket barnehagetilbud
- Prosjektbeskrivelse (ressursbruk, organisering og kvalitetssikring av det styrkede barnehagetilbudet i Stavanger)
- Handlingsplan for PPT 2014-2018
- Saksgang PPT, oversikt
- Henvisningsskjema til PPT 0-6 år, samtykkeskjema
- Prosjektplan for kompetanseløft i alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)
- Prosedyrer for arbeid med enkeltsaker, førskole
- Supplerende informasjon og dokumentasjon fra Hertervigtunet barnehage. (Tilbud for barn med store sammensatte vansker i alderen 1-6 år.)
- Tall fra siste GSI rapportering som viser antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- Diverse annen dokumentasjon (informasjonsfoldere, presentasjoner) knyttet til tilsynstemaet

3. Krav til sakkyndig vurdering

3.1 Rettslige krav

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

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

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

Fylkesmannen har fått opplyst at Stavanger kommune per dags dato har totalt 459 barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, herunder 333 barn i ordinær avdeling, 43 barn med tilbud i tilrettelagte avdelinger og 83 barn med vedtak om logopedhjelp. Vi har fått tilsendt 15 saker som eksempler, med sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, planer og rapporteringer. I tillegg har vi fått ettersendt noen saker, bl.a. et eksempel fra særskilt tilrettelagt avdeling (STA) ved Hertervigtunet barnehage.

Stavanger kommune har nylig hatt en gjennomgang av sine rutiner på området «styrket barnehagetilbud» og gjort noen endringer som påvirker organiseringen. Kommunen presiserer i tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport at en fortsatt er i prosess i forhold til gjennomgang av kommunens styrkede barnehagetilbud, som omfatter både tilbud om spesialpedagogisk hjelp og generell styrking av barnehagene ut fra ulike former for funksjonsnedsettelse hos barna. Fylkesmannens tilsyn baserer seg på situasjonen på tidspunktet for tilsyn, og våre vurderinger er gjort på bakgrunn av de rutiner vi har fått presentert som gjeldende og den dokumentasjon som er tilsendt for å vise kommunens praksis.

Ifølge tilsendt dokumentasjon har målsettingen vært at alle ledd i tiltakskjeden skal bidra til at barn i Stavanger skal få et likeverdig og godt barnehagetilbud. I tillegg ønsker kommunen en organisering som bidrar til at de barn som trenger det, får den rette hjelpen så tidlig som mulig. Kommunen ønsker en organisering som totalt sett gir en mest mulig effektiv og formålstjenlig drift.

Stavanger kommune og PPT går inn for større satsing på tidlig innsats og forebygging, bl.a. ved særskilte kompetanseutviklingstiltak. Vi har fått beskrevet bl.a. språktiltak, flerkulturelt veiledningskorps, tiltak for barn med helsemessige utfordringer og barn med behov for alternativt supplerende kommunikasjon (ASK). Kommunen vil satse på større grad av systemveiledning ved PPT. Dette skal bidra til målsettingen om en mer formålstjenlig og effektiv drift, slik at en oppnår en reduksjon i antall timer til spesialpedagogisk hjelp og oppfølgingstimer for det enkelte barnet, dette i tråd med vridning av innsats i alle ledd. Blant annet jobber PPT i tverrfaglig veiledningskorps og «merker»/ blir oppmerksom på barn som kan ha behov for særskilt oppfølging. «Merkingen» kan senere føre til en henvisning til PPT for utredning med tanke på spesialpedagogiske behov.

PPT skal ifølge dokumentasjon og intervju fortsatt ha utredninger som første prioritet. Handlingsplan for PPT viser at antall barn som henvises i førskolealder totalt sett øker mest. Dette er en ønsket

utvikling, da Stavanger kommune har fokus på tidlig innsats. Kommunen søker å unngå ventetid og prøver som målsetting å holde saksbehandlingstiden under 3 mnd.

Det opplyses i intervju at PPT har en selvstendig faglig rolle som ikke blir styrt av andre i kommunen. Kommunen mener også at økonomiske vurderinger ikke påvirker rollen. I dokumentasjon og intervju legges det for øvrig vekt på god utnyttelse av kompetansen og god samhandling fremfor mengde.

Omorganiseringen i kommunen medfører at større krav stilles til barnehagene og de ansatte der. Barnehagene bes prøve ut tiltak, sørge for plan («pedagogisk plan») og kartlegging/bruk av observasjonsskjema og kartleggingsverktøy. Dette kommer frem av intervju og dokumentasjon.

PPT har en mal for sakkyndig vurdering som skal bidra til å sikre innholdet i denne. Det opplyses i intervju at PPT skriver vedlegg til sakkyndig vurdering ved mindre endringer i behov og gir ny sakkyndig vurdering ved større endringer og overganger.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

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

Utredningsdelen av de sakkyndige vurderingene vi har mottatt er stort sett grundige og utfyllende. En omtaler henvisningsgrunn, hvilke dokumenter/opplysninger utredningen bygger på, barnets bakgrunn, tiltak som er utprøvd i barnehagen eller opplysninger fra barnehagen, PPTs observasjoner og kartlegginger og PPTs vurdering av barnets funksjonsnivå. I de saker der f.eks. BUP eller andre har utredet barnet, er dette nevnt som bakgrunnsopplysning eller at en samarbeider med andre instanser. Etter Fylkesmannens vurdering er de sakkyndige vurderingene vi har mottatt i tråd med kravene til utredning av barnets vansker og funksjonsnivå.

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

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

De sakkyndige vurderingene vi har fått tilsendt, tilrår i liten grad realistiske mål for det enkelte barnet. PPT sier noe om på hvilke områder barnet har vansker og behov for hjelp, men definerer ikke individuelle målsettinger. Det er i noen saker brukt generelle formuleringer som f.eks. «hjelp henne til å skape interesse for andre barn og holde fokus», «fremme positive sirkler i forhold til mestring av det sosiale samspillet og språklig kompetanse», «å trygge x og gi utviklingsstøtte for å fremme hans sosiale og emosjonelle utvikling». I noen saker har PPT nevnt hvilke utviklingsområder som er aktuelle å sette individuelle mål innenfor. Etter Fylkesmannens vurdering er dette ikke tilstrekkelig til å oppfylle kravet til definering av individuelle utviklingsmål.

Disse formuleringene leder opp til beskrivelser av hvilke tiltak PPT tilrår. Anbefalte tiltak og nærmere innhold i den spesialpedagogiske hjelpen, med unntak av det vi har sagt om individuelle mål og krav

til kompetanse, er slik Fylkesmannen vurderer det, likevel tilstrekkelig beskrevet som grunnlag for vedtak. Det er også gitt tilrådinger knyttet til organisering, som for eksempel tilrettelegging i liten gruppe for relasjonsbygging og styrking av ferdigheter, eller det anbefales plass i spesielt tilrettelagt avdeling der dette er et behov.

Tilrådingene er, slik Fylkesmannen ser det, uklare i forhold til hvilken kompetanse som kreves for å kunne utføre den spesialpedagogiske hjelpen. Det tilrås ofte få timer med spesialpedagog, sammen med et antall timer med «spesialpedagogisk ressurs» som skal gi den direkte hjelpen til barnet. Vi har fått opplyst at denne gruppen av ansatte har ulike typer av kompetanse. Spesialpedagogen skal ofte hovedsakelig benyttes til veiledning av denne «ressursen» og personalet i barnehagen. Når særskilt kompetansekrav ikke er nevnt, må en anta at assistent kan benyttes. I slike tilfeller skal den sakkyndige vurderingen, ifølge uttalelse fra Kunnskapsdepartementet, synliggjøre at det er gjort «en konkret vurdering av at bruk av assistent er et forsvarlig og adekvat tiltak som er egnet til å oppfylle retten etter § 5-7». Fylkesmannen kan ikke se at denne vurderingen er gjort konkret i den enkelte sak. Vi kan heller ikke se at det er gjort en individuell vurdering av hvilken særskilt kompetanse det enkelte barnet har behov for til å avhjelpe sine utfordringer og vansker. Vi viser også til Utdanningsdirektoratets veileder punkt 1.5 om kompetanse og bruk av assistent.

Vi har fått opplyst i intervju at kommunens mal for sakkyndig vurdering er noe endret på dette punktet. Dette fremgår ikke av mottatt dokumentasjon, og vår vurdering tar utgangspunkt i de saker vi er forelagt på tidspunktet for tilsyn. Vi ser for øvrig svært få eksempler på at det tilrås særlig kompetanse som f.eks. fysioterapeut, noe som kan være aktuelt som ledd i spesialpedagogisk hjelp på bakgrunn av motoriske vansker. Her må en vurdere om målet for tiltaket er læring eller behandling. Logoped tilrås i saker der det er behov for slik kompetanse.

Det må også gjøres en individuell vurdering av hvilket omfang av timer med spesialpedagog barnet har behov for. De sakkyndige vurderinger vi har fått tilsendt synes noe standardiserte også på dette punktet i og med at det i flertallet av sakene tilrås få timer med spesialpedagog (fra 1 til 3 timer), tilsynelatende uavhengig av hvilke vansker og behov det enkelte barn har. Dette kan tyde på at PPT er påvirket av signaler om tilgjengelige ressurser og kommunens vedtatte organisering av «styrket barnehagetilbud». På bakgrunn av dokumentasjon Fylkesmannen mottok fra foresatte våren 2014, er det Fylkesmannens konklusjon at Stavanger kommune ikke fullt ut har sannsynliggjort at PPT er faglig uavhengig når det gjelder sakkyndig tilråding om ressurser.

Vår vurdering er at PPT her lar seg påvirke av kommunens vedtatte organisering av «styrket barnehagetilbud» og av tilgjengelige ressurser i stedet for å tilrå ut fra barnets individuelle behov. Timer som tilrås omfatter etter det vi forstår, både direkte hjelp til barnet og tid til veiledning, møtevirksomhet mm. Det blir dermed også uklart hvor mye tid barnet tilrås som direkte hjelp. Dette *skal* fremgå av både sakkyndig vurdering og vedtak. Omfanget av tilrådte timer barnet skal ha med spesialpedagog er ikke tilstrekkelig klart angitt i de sakkyndige vurderinger vi har mottatt.

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

De tilsendte sakkyndige vurderingene tar i en del tilfeller utgangspunkt i begreper som «forsvarlig utbytte av barnehagetilbudet» o.l., og en ser på barnets utbytte av igangsatte tiltak i barnehagen. Dette er begreper som kommer fra spesialundervisning for elever i skolen og henger sammen med kravet opplæringsloven § 1-3 stiller til tilpasset opplæring for den enkelte elev og utprøving av tiltak i skolen knyttet til dette. Oppl. § 5-4 har også en ny formulering om at *Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkyndig vurdering.* Vi vil presisere at denne regelen kun gjelder i skolen. Tilsvarende krav er ikke knyttet til oppl. § 5-7.

Vurderingstemaet for førskolebarn skal være om barnet har et *særlig behov*, og dette skal vurderes uavhengig av den generelle tilretteleggingen i barnehagen. Barnet har med andre ord rett til spesialpedagogisk hjelp ut fra sitt behov, uavhengig av tilpasning av barnehagetilbudet. Fylkesmannen finner ikke tilstrekkelige holdepunkter til å slå fast at den misforståtte begrepsbruken har gitt konkrete utslag på de vurderinger PPT har gjort av barnets behov i de sakene vi har fått tilsendt.

I foreløpig tilsynsrapport konkluderte vi likevel med at ovennevnte kan ha hatt innflytelse på kommunens generelle organisering av styrket barnehagetilbud og at barnehagene i større grad er blitt tillagt oppgaver som hører inn under PPT og/eller spesialpedagog. Vi fant ikke at kommunen fullt ut kunne dokumentere at vurderingen av barnas behov gjøres uavhengig av tilretteleggingen i barnehagen. Ved siden av begrepsbruken la vi vekt på at kommunens nye rutiner blant annet er basert på at barnehagen forventes å lage en pedagogisk plan for barn som er tilmeldt til PPT og å prøve ut tiltak.

Barnehagen skal i pedagogisk plan si noe om hvilken kompetanse barnehagen har, og hvilken oppfølging barnehagen har behov for. Fylkesmannen mente på bakgrunn av dette at barnehagene kunne komme til å spille den rollen PPT skal ha, ved at pedagogisk leder i stor grad legger føringer for hva barnet skal tilbys og ved at mer ansvar for gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp i praksis ble lagt til barnehagen. Organiseringen legger også opp til at tiltakene kan ha vært evaluert og endret før det kommer til sakkyndig vurdering og vedtak. Vi viste til presiseringen ovenfor om at det i barnehagen ikke er krav til utprøving av tiltak innenfor det ordinære tilbudet med sikte på å gi barnet et «tilfredsstillende utbytte» før sakkyndig utredning og at dette gjelder tiltak som må anses som typisk spesialpedagogiske.

Fylkesmannen vil for øvrig gjøre klart at alle barnehager har plikt til å inkludere både barn med funksjonsnedsettelse og barn med spesialpedagogisk hjelp i sin gruppe. Dette følger av bhgl. §§ 1 og 2 jf. forskrift om rammeplan. Dette går ikke på tvers av kravet om en uavhengig vurdering av barnets behov etter oppl. § 5-7.

Stavanger kommune har i sin tilbakemelding til foreløpig tilsynsrapport vist til at tilfellene der det skal utarbeides pedagogisk plan i barnehagen hører inn under det allmenpedagogiske tilbudet. Det presiseres at dette ikke er saker der vilkåret for spesialpedagogisk hjelp er oppfylt, og at dette ikke dreier seg om å prøve ut spesialpedagogiske tiltak i barnehagen. Dette er ifølge kommunen saker der PPT får henvist barn for veiledning, uten at foreldre eller barnehage ønsker sakkyndig vurdering. Mange gjelder flerkulturelle barn som en følger opp med tanke på språkutvikling. Vi har mottatt et eksempel på sak som viser dette. Fylkesmannen har i denne forbindelse gjort kommunen oppmerksom på at også slike behov i en del tilfeller kan medføre rett til spesialpedagogisk hjelp.

Kommunen bekrefter at det vil bli gjort sakkyndig vurdering i slike tilfeller dersom foreldre ber om det. I tillegg har kommunen opplyst overfor oss at en også har tilfeller av barn som utredes for vansker innenfor autismspekteret, og at en i disse sakene vil bruke pedagogisk plan og tilbud om veiledning i en fase der foreldre er i prosess i forhold til å se de vansker barnet har. Samtidig bekrefter kommunen at en skiller mot de saker der det er et klart spesialpedagogisk behov, der sakkyndig vurdering skal gjøres uten ugrunnet opphold.

Etter dette konkluderer Fylkesmannen med at Stavanger kommune har gitt tilstrekkelig dokumentasjon til å vise at rutinene baserer seg på riktig lovforståelse i forhold til terskelen for spesialpedagogisk hjelp og i forhold til at vurderingsgrunnlaget skal være uavhengig av tilrettelegging i barnehagen og «utbytte av barnehagetilbudet».

Vi viste i foreløpig rapport også til at lovforståelsen kan gi utslag på total saksbehandlingstid. Kravene til forsvarlig saksbehandlingstid er omtalt og vurdert under punkt 5.3 nedenfor.

PPT skal være en uavhengig faglig instans. Bl.a. skal PPT ifølge Utdanningsdirektoratets veileder pkt. 5.1, alltid treffe barnet før sakkyndig vurdering blir gjort. Ut fra opplysninger vi har fra intervju og fra klagesaker er dette ikke alltid tilfellet, men dette gjelder slik vi oppfatter det, likevel et fåtall av saker.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Sakkyndige vurderinger fra Stavanger PPT er ikke fullt ut i tråd med krav stilt i oppl. § 5-3.

De sakkyndige vurderingene gjør ikke en tilstrekkelig individuell vurdering av det enkelte barns behov ved tilråding av omfang og kompetanse hos den som skal utføre hjelpen. Tilrådingene i de sakkyndige vurderingene gir heller ikke en individuell begrunnelse for eventuell bruk av assistent til å utføre spesialpedagogisk hjelp.

De sakkyndige vurderingene tidfester ikke omfanget av den direkte hjelpen til barnet. De inneholder ikke individuelle mål for barnets utvikling og læring.

Etter Fylkesmannens vurdering er de sakkyndige vurderingene vi har mottatt for øvrig i tråd med kravene til utredning av barnets vansker og funksjonsnivå. Tilrådingdelen av de sakkyndige vurderingene er i tråd med krav til definering av anbefalte tiltak, organisering og innhold med unntak av det som gjelder definering av individuelle mål og behov for kompetanse.

4. Krav til foreldresamarbeid

4.1 Rettslige krav

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

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

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

4.2 Fylkesmannens undersøkelser

Stavanger kommune har utarbeidet et skjema for samtykke til utredning som blir brukt i barnehagene.

Det blir brukt et eget henvisningsskjema ved tilmelding til PPT. Foreldre blir senere innkalt til møte med PPT der de ifølge opplysninger fra intervju kan fremme sine synspunkter og rette på språklige formuleringer, men ikke overprøve faglige vurderinger.

Innsynsretten og gjennomgang av innhold i sakkyndig vurdering med foreldre er presisert i kommunens prosedyre for enkeltsaker.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Ivaretagelse av foreldrenes uttalerett og vektlegging av deres syn er som nevnt et viktig ledd i kravet til forsvarlig saksutredning. Det vil være særlig aktuelt i dialog med PPT ved utarbeidelse av sakkyndig vurdering, men også i samarbeid med barnehagen og noen ganger i dialog med vedtaksinstansen.

Rutinene nevnt ovenfor viser at foreldre skal bli gitt anledning til innsyn og til å uttale seg.

Ut fra tilsendte sakkyndige vurderinger og vedtak kan vi ikke se foreldres synspunkter omtalt eller vurdert i den enkelte sak. Vi har tidligere mottatt henvendelser fra foreldre som mener de ikke er hørt i saken, der det senere har kommet fram at det har vært møter med foreldrene. I disse tilfellene er det viktig at kommunen synliggjør at foreldrene er hørt og viser hvordan deres meninger er vurdert og vektlagt ut fra et faglig ståsted. Foreldre skal kunne fremme sin mening også om f.eks. hvilke tiltak og hvilken organisering av tilbudet som bør gis, og deres syn skal tillegges stor vekt. Dersom PPT og/eller vedtaksinstansen gjør en annen faglig vurdering, er det en fordel at dette fremgår av dokumentene i saken. Fylkesmannen mener likevel ikke at det kan konkluderes med lovbrudd her. Dialog med foreldre fremkommer av andre dokumenter enn sakkyndig vurdering og enkeltvedtak som følger sakene, bl.a. i møtoreferat og rapporter. Vi finner det ikke dokumentert at foreldres uttalerett ikke blir ivaretatt.

Vi har ikke mottatt eksempler på vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering. Det er derfor ikke mulig å vurdere om foreldre i praksis vil bli varslet i slike tilfeller og få anledning til å uttale seg. Ut fra kommunens prosedyre nevnt ovenfor, legger vi til grunn at uttaleretten blir ivaretatt også i disse tilfellene.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Selv om det i tilsendte saksdokumenter ikke er synliggjort at foreldre er hørt og hvordan deres synspunkter er vektlagt, konkluderer Fylkesmannen med at Stavanger kommunes rutiner legger grunnlag for en praksis med foreldresamarbeid i tråd med kravene i oppl. § 5-4 andre og tredje ledd.

5. Krav til saksbehandling og enkeltvedtak

5.1 Rettslige krav

Retten til spesialpedagogisk hjelp er en individuell rett for barnet. Det innebærer at barn som ikke har begynt på skolen, og som oppfyller vilkåret om «særlig behov for spesialpedagogisk hjelp» i § 5-7, har krav på spesialpedagogisk hjelp. Det er ingen nedre aldersgrense for retten, og den er ikke avhengig av diagnose.

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

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

5.2 Fylkesmannens undersøkelser

Myndighet til å fatte enkeltvedtak er nå lagt til ressurscenter for styrket barnehagetilbud for de barna som går i kommunal barnehage. Fra og med høsten vil ressurscenteret også fatte vedtak for barn i private barnehager. Fylkesmannen har fått tilsendt nylig oppdatert delegeringsreglement der direktør for Oppvekst og levekår delegerer sin myndighet etter oppl. § 5-7 til virksomhetsleder for ressurscenteret. Eldre delegeringsreglement viser i tillegg delegering av myndighet i særlige tilfeller. Fagstab barnehage har vedtaksmyndighet i noen saker. For Hertervigtunet barnehage, særlig tilrettelagt avdeling, har virksomhetsleder fått delegert myndighet. De vedtak vi har fått tilsendt for Hertervigtunet er likevel underskrevet av barnehagesjef.

Når det gjelder Stavanger kommunes organisering av tilbud om spesialpedagogisk hjelp, viser vi for øvrig til det som er sagt under pkt.3.2 ovenfor.

Som nevnt under pkt. 3.2, har Fylkesmannen fått tilsendt 15 saker som eksempler, med sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, planer og rapporteringer. I tillegg har vi fått ettersendt noen saker.

I noen saker er barnet tildelt spesialpedagogisk hjelp ved såkalt «spesialpedagogisk ressurs» uten timer med direkte hjelp utført av spesialpedagog. I disse sakene følger det med et brev der foreldre orienteres om spesialpedagogens ansvar. Informasjonen i brevet viser til at spesialpedagogen har overordnet ansvar, men også til at barnehagens ansatte og «ekstraressurs» samarbeider om det kommunen kaller styrking av barnehagetilbudet. Brevet sier også noe om sykefravær og vikarordning.

5.3 Fylkesmannens vurderinger

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

Vi har også mottatt eksempel på at et barn er tilmeldt til PPT der konklusjonen har vært at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp. Denne sakkyndige vurderingen er fulgt opp av

enkeltvedtak om at barnet ikke har rett til spesialpedagogisk hjelp, og det er gitt opplysninger om klagerett i tråd med oppl. § 5-7 og forvaltningsloven.

Et viktig krav til enkeltvedtaket er at det skal være individualisert. Enkeltvedtaket må gi en begrunnelse som er basert på det enkelte barnet og dette barnets behov.

Vedtakene inneholder, på samme måte som de sakkyndige vurderingene, ikke informasjon om krav til kompetanse hos den som skal gi den spesialpedagogiske hjelpen, og begrunner ikke eventuell bruk av assistent i den enkelte sak.

I flere av vedtakene finnes formuleringen: » Hjelpen gis i direkte arbeid med barn og som veiledning til barnehage og spesialpedagogisk ressurs». I disse tilfellene blir det uklart hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp barnet er tildelt. I mange nyere vedtak er spesialpedagogens rolle formulert slik: «Spesialpedagog skal gi veiledning og modellæring til barnehagen og spesialpedagogisk ressurs [...]», uten at dette er timefestet. Vi oppfatter disse vedtakene slik at spesialpedagogen ikke er ment å skulle bruke tid direkte med barnet. Dette fremgår også av brev til foreldre, der spesialpedagogens rolle og ansvar er forklart og det blir også bekreftet i intervju. I tillegg kommer timer med «spesialpedagogisk ressurs». Dette innebærer etter Fylkesmannens vurdering en manglende individualisering av vedtakene ved at en ikke konkret har vurdert om det er forsvarlig og adekvat i den enkelte sak å ikke tildele timer med spesialpedagog direkte til barnet. Vi ser heller ikke at det er vurdert konkret om det er behov for annen nærmere definert kompetanse.

Til en viss grad henger dette sammen med de tilrådingene som PPT har gitt. Vi gjør likevel oppmerksom på at det er vedtaksinstansens ansvar å sørge for at saken er forsvarlig opplyst i sakkyndig vurdering. Før det fattes vedtak må dermed vedtaksinstansen klargjøre hvilken kompetanse det er behov for i den enkelte sak og individuelt begrunne at eventuell bruk av assistent er forsvarlig. Som hovedregel og utgangspunkt skal spesialpedagogisk hjelp gis av en person med pedagogisk kompetanse. Det er ikke ulovlig å vedta at spesialpedagog kun skal ha et veiledningsansvar og at barnet ikke har behov for timer med direkte hjelp av spesialpedagog, men det er lovens forutsetning at dette skal skje unntaksvis, og det krever en individuell begrunnelse. Etter Fylkesmannens vurdering er vedtakene fra Stavanger kommune i altfor stor grad standardiserte når det gjelder organisering av ressursene. Vedtakene oppfyller ikke kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven til individuelle vurderinger og begrunnelser. På denne måten stilles kommunen ved ressurscenteret fritt til å disponere sine ressurser med ulik kompetanse uten at barna er sikret en individuell vurdering av denne tildelingen. Dette svekker barnas rettssikkerhet.

Kommunen står fritt når det gjelder intern organisering og delegering så lenge lovens krav oppfylles. Vi vil likevel nevne at det kan være ulemper ved å delegerer myndighet til ressurscenteret i stedet for staben, ved at dette *kan* føre til at en tar mest hensyn til tilgjengelige ressurser ved vedtak i stedet for å vedta det som barnet har behov for og rett til. Dersom kommunen ikke klarer å skaffe kompetanse og ressurser som samsvarer med barnas behov, skal dette være synlig.

Fylkesmannen vil videre peke på at de vedtak som ikke timefester spesialpedagogens arbeid, også avviker fra de sakkyndige vurderingene, i og med at disse tilrår et antall timer med spesialpedagog. Vi kan ikke se at avviket er begrunnet.

Vedtakene inneholder under overskriften «orientering om vedtaket» noen standardformuleringer som skaper uklarhet i forhold til om de gjelder for det enkelte barnet eller om de er til generell orientering. Vedtaket bør kun inneholde opplysninger som gjelder for det enkelte barn, og en må ta stilling til hvilken organisering som skal gjennomføres. I orientering til foreldre og i flere vedtak heter det: «Den (hjelpen) kan bli gitt som enkelt timer direkte med barnet eller i gruppen på avdelingen. Timene kan gis ukentlig eller samles opp til mer intensive arbeidsperioder, bolker.» Stavanger kommune må her foreta en individuell vurdering av barnets behov. Mange barn vil ha behov for spesialpedagogisk hjelp daglig, og da må vedtaket være tydelig på at barnet har krav på det. Det skal være barnets behov for hjelp som styrer valg av organisering, ikke kommunens behov for å styre effektiv bruk av ressursene. Vedtaksinstansen må *ta stilling til* hvordan hjelpen bør organiseres for det enkelte barn og konkretisere dette ut fra behovet. Det skal ikke være tvil om hvordan tiltakene skal utøves i praksis. Etter Fylkesmannens vurdering er i vedtakene dermed heller ikke tilstrekkelig individualiserte når det gjelder organisering av tilbudet.

Vedtakene definerer heller ikke individuelle mål for barnet, i og med at dette ikke er vurdert av PPT. Dette overlates til barnehage og spesialpedagog i samarbeid. De samme krav gjelder for vedtak som for sakkyndige vurderinger når det gjelder å angi dette konkret. Fylkesmannen vurderer at vedtakene ikke er i samsvar med opplæringsloven § 5-7 på disse områdene.

I og med at enkeltvedtakene viser til sakkyndig vurdering, oppfatter vi det slik at det som ellers står der om innhold, tiltak og organisering, skal gjelde som en del av vedtaket med mindre annet er sagt eksplisitt.

Utgangspunktet for Fylkesmannens tilsyn med Stavanger kommune har vært klagesaker og henvendelser fra foreldre. I disse sakene har en sett eksempler på vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering, og der timer med spesialpedagog er redusert uten individuell begrunnelse. En har også sett eksempler på at intern klagebehandling i kommunen har ført til varierende timetall og mange ulike vedtak i løpet av året. Henvendelser til Fylkesmannen viser at foreldre har kunnet oppnå en revurdering av timetildeling uten at PPT har hatt den lovmessige rollen med å definere barnets aktuelle behov. De sakkyndige vurderinger vi har fått tilsendt er oppdaterte. Klagesaker har imidlertid vist eksempler på at det har vært behov for å innhente en oppdatert vurdering fra PPT, men vedtaksinstansen i kommunen har i stedet lagt andre opplysninger og vurderinger til grunn. Vedtaksinstansen har som nevnt ansvar for at saken er forsvarlig utredet før en tar endelig standpunkt i vedtak, og i oppl. kap. 5 stilles det særskilte krav til utredningen utover de alminnelige forvaltningsrettslige krav.

Forvaltningsloven stiller krav til forsvarlig saksbehandlingstid. Vi vil for dette tilsynsystemet vise til Utdanningsdirektoratets veileder pkt. 5.2 der det heter at dette gjelder for hele prosessen; fra mistanke om at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp og til enkeltvedtaket er fattet, at kommunen skal "forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold" og at en ikke skal operere med ventelister. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.

Økt satsing på systemveiledning kan være ressurskrevende for PPT og gi mindre tid til utredning av enkeltsaker, selv om dette er sagt å skulle være første prioritet. Systemveiledningen innebærer ifølge tilsendt dokumentasjon også at PPT kommer ut i barnehagen rett i etterkant av henvisning. De skal

da foreslå tiltak og gi veiledning. Etter foreløpig tilsynsrapport har Stavanger kommune opplyst overfor Fylkesmannen at PPT er blitt tilført ekstra midler i forbindelse med prosjektet «Rett hjelp tidlig», og at dette har utvidet kapasiteten med to nye stillinger. For å sikre overgang mellom barnehage og skole er PPT i tillegg til dette også styrket med ytterligere to stillinger i 2014.

Vi oppfatter ut fra opplysninger i intervju at kommunen mener å ikke ha ventelister per i dag, og at en stort sett holder seg innenfor målsettingen om maks 3 måneders saksbehandlingstid. Tilsendt dokumentasjon viser ikke hvor lang reell gjennomsnittlig saksbehandlingstid er per i dag. Tilsendte saker viser likevel at det i flere saker går ca. et halvt år fra tilmelding og til sakkyndig vurdering foreligger, og så ca. 1-2 måneder før vedtak blir fattet. (Tiden fra sakkyndig vurdering til vedtak er ikke synliggjort i alle saker, i og med at sakkyndige vurderinger her er mer enn et år gamle.) Her varierer antall måneder, men i flertallet av sakene oppfatter vi at saksbehandlingstiden er lengre enn 3 måneder. I foreløpig tilsynsrapport viste Fylkesmannen til at bruk av tid til utprøving, evaluering og endring av tiltak i barnehagen kan være med på å forlenge den totale saksbehandlingstiden. Etter at vi har mottatt kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport anser vi det tilstrekkelig dokumentert at utprøving av tiltak i barnehagen ikke er av spesialpedagogisk art og at denne praksisen ikke bidrar til ulovlig ventetid eller forlengelse av saksbehandlingstiden. Kommunen bekrefter for øvrig at foreldre etter eget ønske skal kunne kreve sakkyndig vurdering med sikte på å fastslå om barnet har et særlig behov og dermed rett til spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen konkluderer etter dette med at kommunens rutiner eller lovforståelse ikke skaper forlenget saksbehandlingstid. Vi mener likevel at de saker vi har fått tilsendt viser at forvaltningslovens krav til forsvarlig saksbehandlingstid ikke er tilstrekkelig sikret i alle saker etter opplæringsloven § 5-7.

Fylkesmannen har fått tilsendt noen eksempler på brev til foreldre vedrørende fradrag i foreldrebetaling. Fradrag i foreldrebetaling tilsvarende antall timer spesialpedagogisk hjelp i enkeltvedtaket. I de sakene der barnet ikke har fått tildelt timer direkte med spesialpedagog, er dennes tidsbruk til veiledning heller ikke tatt med i foreldrefradraget. Dette er tråd med Utdanningsdirektoratets veileder på området. Det heter for øvrig i orienteringen til foreldrene at «Stavanger kommune har frem til nå gitt reduksjon i foreldrebetalingen utover det som er lovens krav.» Med dette mener kommunen at de timer som går frem av enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp, også inneholder tid til veiledning, møtevirksomhet, skrivearbeid m.m., som ikke er fradragsberettiget. Det er som nevnt i tråd med regelverket at det ikke gis fradrag i foreldrebetalingen for den tiden som brukes til slike formål. Praksisen er likevel ikke i tråd med opplæringsloven kap. 5 fordi det innebærer en reduksjon i timer til direkte hjelp som ikke synliggjøres. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde timer med direkte hjelp til barnet. Tidsbruk til andre formål er nødvendig og en forutsetning, og det er opp til kommunen om en vil ta dette med i enkeltvedtaket til barnet. Det som er avgjørende, er at omfanget av direkte hjelp som barnet har rett til, kommer klart og tydelig frem. Når dette er klart, vil også grunnlaget for fradrag bli tydelig.

I vedtak om spesialpedagogisk hjelp i Hertervigtunet barnehage, spesielt tilrettelagt avdeling(STA), heter det i tilknytning til reduksjon i foreldrebetalingen at vedtak om plass defineres som 30 timer spesialpedagogisk hjelp når oppholdstiden til sammen er 45 timer. Det er Fylkesmannens oppfatning at Stavanger kommune også i disse tilfellene må individualisere enkeltvedtakene og den konsekvens

de skal ha for foreldrebetalingen. Selv om barn i STA har omfattende spesialpedagogiske behov er de ikke like, og de skal som andre barn vurderes individuelt ut fra sine konkrete behov. Eksempel på enkeltvedtak vi har mottatt inneholder for øvrig ingen konkrete opplysninger om det spesialpedagogiske tilbudet som skal gis. En må dermed anta at alt som er sagt i sakkyndig vurdering, er ledd i vedtaket. Dette må, etter Fylkesmannens syn, komme tydeligere fram. I et eksempel vi har mottatt går det f.eks. frem av sakkyndig vurdering at det anbefales hospitering i en annen barnehage to dager i uken, noe som ikke er nevnt i vedtaket.

Som nevnt under pkt.3.3, er riktig lovforståelse en forutsetning for å gjøre riktige vurderinger og fatte riktige avgjørelser. Det som er sagt ovenfor gjelder dermed også for vedtaksinstansen og for kommunen på administrativt nivå. I tilsendt dokumentasjon finner vi på samme måte som i de sakkyndige vurderingene formuleringer som «utbytte av barnehagetilbudet». Det refereres til styrket barnehagetilbud etter barnehageloven § 13 og til ansvar for pedagogisk leder. Fylkesmannen oppfatter dette slik at en henter vurderinger fra både spesialundervisning i skole, fra regler om styrking av barnehagetilbudet og fra forskrift om rammeplan for barnehager, jf. barnehageloven § 2. Det er viktig å se barn med spesialpedagogisk hjelp som inkluderte barn i barnehagen og pedagogisk leder har et generelt ansvar for alle barn. Samtidig må ansvaret for den spesialpedagogiske hjelpen i all hovedsak ligge hos spesialpedagog og saksbehandles i tråd med reglene i opplæringsloven kap.5. Pedagogisk leder er heller ikke nevnt i noen av de vedtak om spesialpedagogisk hjelp som vi har fått tilsendt. Fylkesmannen ber kommunen være oppmerksom på at barnehagene og de pedagogiske lederne ikke skal ha ansvar for spesialpedagogisk hjelp med mindre dette er ledd i vedtak om spesialpedagogisk hjelp. En slik ordning forutsetter også en forsvarlighetsvurdering opp mot kravene i barnehageloven til pedagogisk personale jf. forskrift om norm for pedagogisk bemanning.

Etter Fylkesmannens vurdering kan ovennevnte praksis indikere at kommunen ikke har helt korrekt lovforståelse i forhold til vurderingsgrunnlaget i oppl. § 5-7.

Tidsperioden for hjelp er definert i enkeltvedtakene. I flere av de tilsendte eksemplene heter det spesialpedagog skal veilede i «inntil 45 uker per år» og at spesialpedagogisk ressurs skal gi et antall årstimer i «inntil 47 uker per år». Det er barnets behov og barnets avtalte oppholdstid i barnehagen som skal være styrende for hvor mange uker per år hjelpen skal gis. Tidsrommet må også være klart definert. Bruk av formuleringen «inntil» er derfor ikke i tråd med kravene i oppl. kap. 5. Vi viser også til Utdanningsdirektoratets veileder punkt 6.1.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp fra Stavanger kommune er ikke fullt ut i tråd med krav stilt i oppl. § 5-7 jf. forvaltningsloven.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp er ikke tilstrekkelig individuelt begrunnet ut fra barnets behov. Dette gjelder i forhold til omfang, kompetanse hos den som skal utføre hjelpen og organisering av tilbudet.

Mange vedtak om spesialpedagogisk hjelp er ikke tilstrekkelig utredet før enkeltvedtak blir fattet. Dette er relatert til momentene ovenfor.

Stavanger kommunes dokumenterte totale saksbehandlingstid er ikke i tråd med krav til forsvarlig saksbehandlingstid i opplæringsloven kap. 5 jf forvaltningsloven.

Tidsperioden for hjelp i enkeltvedtakene er ikke tilstrekkelig konkrete, og er ikke definert ut fra barnets behov og avtalt oppholdstid i barnehagen.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp for barn i Hertervigtunet barnehage, særlig tilrettelagt avdeling(STA), inneholder ikke tilstrekkelige opplysninger om det individuelle tilbudet til barnet. Omfanget av hjelpen med tilhørende rett til fradrag i foreldrebetalingen er ikke tilstrekkelig begrunnet.

6. Krav til rapportering og evaluering

6.1 Rettslige krav

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

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

6.2 Fylkesmannens undersøkelser

Stavanger kommune bruker nå Spesialpedagogisk rapport der det gis en årlig evaluering av barnets utvikling på de ulike områder i perioden. Ut fra dokumentasjon og intervju oppfatter vi det slik at rapporten i hovedsak skrives av ansvarlig spesialpedagog i samarbeid med barnehagen og den som er ansatt som «spesialpedagogisk ressurs».

Barnets utvikling blir evaluert opp mot en Individuell mål- og tiltaksplan (tidligere iup). Opplæringsloven stiller ikke krav om slik plan for barn før opplæringspliktig alder. Det blir likevel ofte brukt som arbeidsredskap for den/de som utfører den spesialpedagogiske hjelpen.

Av de saker vi har mottatt er det 11 som har vedlagt rapport med evaluering. I noen saker følger det med et skjema for halvårsrapport som har vært brukt tidligere, og i noen nyere saker en spesialpedagogisk rapport som i tråd med endring i opplæringsloven § 5-5 utarbeides årlig.

6.3 Fylkesmannens vurderinger

Rapportene vi har fått tilsendt er grundige og evaluerer godt opp mot de mål som er satt. Mange av de nyere rapportene er detaljerte, med evaluering opp mot hovedmål og delmål fastsatt i individuell utviklingsplan/ mål- og tiltaksplan. Individuelle mål er satt av spesialpedagog i samarbeid med barnehage/ pedagogisk leder. Som nevnt under punkt 5.3 ovenfor, skulle overordnede individuelle mål vært satt i vedtaks form. I noen tilfeller fører denne mangelen i vedtakene til at mål- og tiltaksplan for barnet mangler noe forankring. Det er til tross for dette Fylkesmannens vurdering at rapportene vi har fått tilsendt, i hovedsak gir evalueringer i tråd med kravene i oppl. § 5-5. I noen få saker er det nevnt behov for økte timer med spesialpedagogisk hjelp. I disse sakene er dette meldt til PPT, men PPT har vurdert sakene slik at økte ressurser ikke har vært nødvendig.

Enkelte eksempler på rapporter viser at en blander inn elementer som ikke hører hjemme under evaluering av spesialpedagogisk hjelp. Blant annet finnes eksempel på at IUP omfatter arbeid i

barnehagen som ikke er omfattet av vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og at halvårsrapport dermed også tar utgangspunkt i mål her. Det finnes også eksempel på at IUP også angir mål for arbeidet med *personalet* i barnehagen. Dette kan henge sammen med den sammenblandingen av ulike lovkrav som er nevnt ovenfor, og med kommunens organisering med bruk av spesialpedagogene som veiledere av personale i hovedsak. Dette medfører likevel ikke brudd på plikten til å gjennomføre årlig rapportering, i og med at rapportene også inneholder vurderinger av barnets utvikling.

Vi registrerer også eksempel på saker der det refereres til at sykefravær hos spesialpedagog har ført til mindre nytt å jobbe med for barnet. Det er i rapporten ikke sagt noe om hvordan en har kompensert for dette. Vi har også eksempel fra klagesak der situasjonen er den samme. I orienteringsbrev til foreldre om spesialpedagogens ansvar står det at Ressurscenter for styrket barnehagetilbud vil inngå en avtale om vikarordning med den enkelte barnehage ved fravær utover arbeidsgiverperioden og/ eller kursdager. Vi ser ut fra dette at kommunen har en ordning ved fravær, men presiserer at barnet har krav på kompensasjon for all bortfall av spesialpedagogisk hjelp.

6.4 Fylkesmannens konklusjon

Det er Fylkesmannens vurdering at årsrapportene er i tråd med de krav som stilles i oppl. § 5-3.

7. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 6 konstatert lovbrudd. Dette er et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16. I denne rapporten gis Stavanger kommune frist til å rette lovbrudd, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 01.09.15. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og dokumentasjon som viser dette.

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

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

Sakkyndig vurdering

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

Pålegget innebærer at:

- a. Stavanger kommune må sikre at de sakkyndige vurderingene tilrår individuelle mål for barnets utvikling og læring.
- b. Stavanger kommune må sikre at tilrådingene i de sakkyndige vurderingene klart og tydelig tidfester omfanget av den direkte hjelpen til barnet.
- c. Stavanger kommune må sikre at tilrådingene i de sakkyndige vurderingene inneholder krav til kompetanse hos den som skal gi den spesialpedagogiske hjelpen.
- d. Stavanger kommune må sikre at tilrådingene i de sakkyndige vurderingene gir en individuell begrunnelse for eventuell bruk av assistent.

Saksbehandling og enkeltvedtak

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

Pålegget innebærer at:

- a. Stavanger kommune må sikre at enkeltvedtak som ikke tildeler timer med direkte hjelp til barnet av spesialpedagog, er individuelt begrunnet ut fra barnets behov.
- b. Stavanger kommune må sikre at alle enkeltvedtak er individuelt begrunnet når det gjelder organisering av tilbudet.
- c. Stavanger kommune må sikre at alle enkeltvedtak inneholder opplysninger om krav til kompetanse hos den som skal utføre hjelpen.
- d. Stavanger kommune må sikre at tidsperioden for hjelp i enkeltvedtakene er konkret og at den defineres ut fra barnets behov og avtalte oppholdstid i barnehagen.
- e. Stavanger kommune må sikre at enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp i spesielt tilrettelagt avdeling i Hertervig-tunet barnehage inneholder nærmere opplysninger om det individuelle tilbudet til barnet utover at plass er tildelt og at timer med foreldrefradrag begrunnes ut fra det enkelte barns behov.
- f. Stavanger kommune må sikre at saker om spesialpedagogisk hjelp blir behandlet i tråd med krav til forsvarlig saksbehandlingstid i forvaltningsloven .

8. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 7 ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er 01.09.15.

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

Stavanger 27.april 2015

Hanne Sørli Ronæss
tilsynsleder

Liv Svendal
seniorrådgiver

Jorunn Helland
rådgiver