



ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Kommunen som
barnehagemyndighet

Fredrikstad kommune

2019/2020



Sammendrag

Fylkesmannen i Oslo og Viken har gjennomført tilsyn med Fredrikstad kommune som barnehagemyndighet. Temaet for tilsynet er kommunens plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp og kommunens plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehage tilbud, jf. barnehageloven kapittel V A §§ 19a, 19b, 19d 19e og 19g.

Under dette temaet har vi kontrollert

- Om kommunen sørger for at PPT utarbeider en sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- Om kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp som oppfyller kravene i barnehageloven kapittel V A og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven
- Om kommunen gjennomfører den spesialpedagogiske hjelpen i samsvar med vedtaket og følger opp dette
- Om kommunen sikrer at barn med nedsatt funksjonsevne får en individuell tilrettelegging i barnehagen

Regelverksbrudd

I de tilfeller der vi konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som regelverksbrudd. Det gjøres uavhengig av om det er forvaltningsloven, barnehageloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt. Rapporten inneholder varsel om pålegg om retting av regelverksbrudd som er avdekket under tilsynet.

Det er varslet 2 pålegg om retting og 4 korreksjonspunkter. Nærmere om hva dette pålegget innebærer fremkommer under rapportens punkt 8.

Status på rapporten og veien videre

Denne rapporten inneholder frist for retting av regelverksbrudd som er avdekket under tilsynet, jf. kommuneloven § 60 d. Fristen er 31.04.2020.

Fredrikstad kommune skal innen denne fristen gi en tilbakemelding til Fylkesmannen om at regelverksbruddet som er konstatert i denne rapporten, er rettet. Kommunen skal da erklære at regelverksbruddet er rettet og kort gjøre rede for hvordan dette er gjort, eventuelt legge ved dokumentasjon hvor praksis blir sannsynliggjort.

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne klages på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Kort om kommunen	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	4
1.3	Om tilsynsrapporten.....	6
2	Utarbeide sakkyndige vurderinger	6
2.1	Rettslige krav	6
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
3	Kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp.....	8
3.1	Rettslige krav	8
3.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	10
4	Gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp	14
4.1	Rettslige krav	14
4.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	15
5	Kommunens rutine og praksis for å undersøke om et barn har rett til individuell tilrettelegging	16
5.1	Rettslige krav	16
5.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	16
6	Kommunens vedtak om individuell tilrettelegging.....	18
6.1	Rettslige krav	18
6.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	19
7	Kommunens iverksetting og gjennomføring av vedtak om individuell tilrettelegging.....	22
7.1	Rettslige krav	22
7.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	22
8	Forhåndsvarsel om pålegg om retting.....	23



1 Innledning

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

I tilsynet kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

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

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

1.1 Kort om kommunen

I Fredrikstad kommunes delegasjonsreglement er myndigheten til å fatte vedtak etter barnehageloven § 19 g delegert fra etatsjef for barnehage til virksomhetsleder Pedagogisk fagteam.

Kommunen har 77 barnehager, jf. rapportering i BASIL per 15.12.2018. Det er 20 kommunale og 57 private barnehager.

I kommunen er det 122 barn som har vedtak etter barnehageloven § 19 a og 68 barn som har vedtak etter barnehageloven § 19 g, jf. BASIL rapportering per 15.12.2018.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Fredrikstad kommune i brev 17.09.2019. Kommunen ble bedt om å oversende dokumentasjon til oss. Kommunen leverte den 01.10.2019 følgende dokumentasjon til Fylkesmannen:

1. Kommunens organisasjonskart
2. Kommunens delegasjonsreglement
3. Redegjørelse for kommunens rutine fra kommunen får kunnskap om barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp og fram til vedtak
4. Enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 19 a, 5 vedtak med dokumenter.
5. Enkeltvedtak som gir avslag om spesialpedagogisk hjelp etter § 19 a, 5 vedtak med dokumenter
6. Redegjørelse for kommunens rutine fra kommunen får kunnskap om barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging etter § 19 g og fram til fattet vedtak
7. Enkeltvedtak om tilrettelegging etter § 19 g, 5 vedtak med dokumenter
8. Enkeltvedtak som gir avslag på søknad om tilrettelegging etter § 19 a, 4 vedtak med dokumenter
9. Klager på vedtak om tilrettelegging etter § 19 g der kommunen har gitt medhold i klagen, 3 vedtak med dokumenter
10. Mal for søknad om tilrettelegging etter § 19 g
11. Søknadskjema om barnehageplass
12. Referater fra møter kommunen gjennomfører for å «fange opp» barn som kan ha rett



Fylkesmannen i Oslo og Viken

til individuell tilrettelegging i barnehagen på grunn av nedsatt funksjonsevne

13. Annen dokumentasjon kommunen mener er relevant for tilsynet- Veiledningsteam barnehage, i alt 3 dokumenter

Fylkesmannen ba om dokumentasjon fra Ambjørnrød barnehage, Noas Park barnehage og Begbyenga barnehage som knyttes til barna til foreldrene som intervjues under tilsynet. Vi fikk tilsendt følgende dokumentasjon fra barnehagene:

1. Ambjørnrød barnehage
 - Gjentatt melding fra PPT
 - Vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 19 a
 - Sakkyndig vurdering
 - Søknad om tilrettelegging etter § 19 g
 - Svar på søknad om tilrettelegging etter barnehageloven § 19 g
2. Noas Park barnehage
 - Søknad om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, etter barnehageloven § 19 g
 - Svar på søknad om tilrettelegging etter barnehageloven § 19 g
 - Gjentatt melding til PPT
 - Melding om vedtak – spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 19 a
 - Søknad om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, etter barnehageloven § 19 g, inkl. vedlegg
 - Svar på søknad om tilrettelegging etter barnehageloven § 19 g
 - Fylkesmannen gir medhold i klage på vedtak etter barnehageloven § 19 g
3. Begbyenga barnehage
 - Søknad om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne etter barnehageloven § 19 g
 - Klage til Fylkesmannen på vedtak etter barnehageloven § 19 g
 - Vedtak om tilrettelegging etter barnehageloven § 19 g

I tilbakemeldingen på foreløpig rapport, 10.01.2020 fikk Fylkesmannen oversendt følgende dokumentasjon:

1. Informasjonsskriv Veiledningsteam barnehage
2. Melding om vedtak § 19 a, to vedtak
3. Foresattes uttalelseskjema i forkant av vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen
4. Søknadsskjema om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, etter barnehageloven § 19 g
5. Vedtak om tilrettelegging etter § 19 g, to vedtak
6. Vedtak som gir avslag om tilrettelegging etter § 19 g, 1 vedtak

Dette utgjør dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet. I tillegg har vi benyttet opplysninger som er rapportert i BASIL per 15.12.2018.

Etter vår gjennomgang av dokumentene har vi gjennomført intervjuer med følgende personer i kommunen den 12. november 2019:

- Gøril Pedersen, etatssjef barnehage/barnehagemyndigheten



Fylkesmannen i Oslo og Viken

- Stine Reholt, virksomhetsleder Pedagogisk fagteam-barnehage
- Anne Grorud Øygard, styrer Ambjørnrød barnehage
- Heidi Singdalsen Pettersen, pedagogisk leder Ambjørnrød barnehage
- Linn Elisabeth Mensoni, styrer Noas Park barnehage
- Laila Skårn Nilssen, pedagogisk leder Noas Park barnehage
- Vigdis Lundh, styrer Begbyenga barnehage
- Christian Halvorsen, pedagogisk leder Begbyenga barnehage
- Foreldre Begbyenga barnehage
- Foreldre Noas Park barnehage
- Foreldre Ambjørnrød barnehage

Nabbetorp barnehage meldte forfall til intervjuet den 12. november. Av den grunn ble det gjennomført telefonintervju den 21. november med:

- Gunn Inger Kleiv, styrer Nabbetorp barnehage
- Camilla Nesteng, pedagogisk leder Nabbetorp barnehage

Tilsynet innebærer at den innsendte dokumentasjonen og opplysninger fra intervjuene blir gjennomgått og vurdert opp mot lovkravene.

1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg på innsendt dokumentasjon og/eller i hovedsak på opplysninger som kommer frem i den skriftlige dokumentasjonen og opplysningene fra intervjuene.

Rapporten er foreløpig. Dere kan uttale dere om følgende forhold:

- Vår beskrivelse av forholdene i kommunen
- Vår tolkning av regelverket
- Vår vurdering av om dere oppfyller regelverket

Dersom dere mener at vi har basert oss på uriktig informasjon eller har gjort andre feil, bør dere uttale dere om dette innen fristen som står i siste kapittel. Legg gjerne ved dokumentasjon der dere mener den støtter deres uttalelse.

Rapporten er et varsel om enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 16.

2 Utarbeide sakkyndige vurderinger

2.1 Rettslige krav

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 a og 19 c.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- PPT utarbeider sakkyndige vurderinger om spesialpedagogisk hjelp i de tilfellene hvor barnehageloven kreve det.



Fylkesmannen i Oslo og Viken

- Barnet får anledning til å uttrykke sin mening når PPT utarbeider sakkyndig vurdering der modenhet, alder og andre personlige forutsetninger tilsier det.
- Foreldrene får uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialpedagogisk hjelp. Det skal legges stor vekt på barnas og foreldrenes syn når PPT foretar sakkyndige vurderinger. Hensynet til barnets beste må også inngå i denne vurderingen.
- PPT opplyser saken så godt som mulig før de utarbeider sakkyndige vurderinger. PPT må bruke ulike kilder og metoder i arbeidet med å utrede barn. Dette kan være utdypende opplysninger og vurderinger fra barnehagen, egne undersøkelser, observasjoner og kartleggingsprøver, rapporter og utredninger fra andre sakkyndige instanser.
- Siden den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen, må PPT utarbeide den sakkyndige vurderingen så snart som mulig. Hva som er så snart som mulig, vil variere fra sak til sak. Dere må vurdere det konkret og individuelt ut fra hensynet til en forsvarlig saksbehandling, sakenes omfang, kompleksitet og tilgjengelige ressurser.
- PPT gjør rede for hvilke særlige vansker og behov barnet har og ta stilling til om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet.
- PPT gjør rede for og ta stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring.
- PPT gjør rede for og tar stilling til om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet, dersom barnet går i barnehage.
- PPT gjør rede for og tar stilling til hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.
- 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.
- PPT vurderer hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurderinger.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I innhentet dokumentasjon fremkommer det at kommunen har en prosedyre «Saksgang ved spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven». I denne rutinen står det at barn med nedsatt funksjonsevne og omfattende behov henvises til PPT. PPT skriver sakkyndig vurdering. Det bekreftes i intervjuene at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger i de tilfellene barnehageloven krever det. Prosedyren sier ikke noe om involveringen av foreldrene i utarbeidelsen av den sakkyndige vurderingen. I intervjuene sies det at foreldrene blir involvert gjennom samtaler og møter som det refereres til i de sakkyndige vurderingene. Videre leser foreldrene gjennom den sakkyndige vurderingen og har en mulighet til å kommentere denne.

Gjennom dokumentasjonen ser Fylkesmannen at PPT gjennomfører observasjoner, tester, innhenter opplysninger fra barnehagen og foreldrene, samt opplysninger fra andre instanser før de utarbeider den sakkyndige vurderingen. Dette bekreftes i intervjuene. Videre fremkommer det at det tar opptil tre måneder fra PPT har mottatt henvisning til sakkyndig vurdering foreligger.

I de oversendte sakkyndige vurderingene ser Fylkesmannen at PPT gjør rede for og tar stilling til om det foreligger sen utvikling hos barnet, realistiske mål for barnets utvikling og læring, om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet, hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring og hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. Samtlige intervjuer bekreftet dette.

Gjennom intervjuene ble det gitt uttrykk for at PPT legger vekt på foreldrenes syn i sin tilrådning om spesialpedagogisk hjelp.



I de oversendte dokumentene fremkommer det at PPT vurderer barnets utvikling og behov i de sakkyndige vurderingene både der barnet får tilrådning, men også der barnet ikke får tilrådet timer til spesialpedagogisk hjelp. Den sakkyndige vurderingen inneholder ikke et eget punkt hvor PPT drøfter barnets beste.

Vurderinger

Fylkesmannen vurderer at kommunen sørger for at det utarbeides sakkyndige vurderinger i de tilfellene barnehageloven krever det. Videre vurderer Fylkesmannen at PPT innhenter tilstrekkelig og nødvendig informasjon til å utarbeide en sakkyndig vurdering, og at PPT utarbeider den sakkyndige vurderingen så snart som mulig. Fylkesmannen vurderer at den sakkyndige vurderingen gjør rede for og tar stilling til om det foreligger sen utvikling hos barnet, realistiske mål for barnets utvikling og læring, om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet, hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring og hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha.

Fylkesmannen anser at PPT legger vekt på foreldrenes syn i tilrådningsen av spesialpedagogisk hjelp, da det refereres til møter og samtaler med foreldrene og det fremkommer tydelig hva foreldrene mener.

Fylkesmannen anser at PPT gjør en barnets beste vurdering i sine sakkyndige vurderinger fordi PPT gjør en grundig vurdering av hva som er barnets utfordringer og behov før de tilrår spesialpedagogisk hjelp.

Konklusjon

På bakgrunn av den ovenfor nevnte vurderingen mener Fylkesmannen at Fredrikstad kommune sørger for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Den sakkyndige vurderingen er i tråd med kravene i barnehageloven § 19 d.

3 Kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp

3.1 Rettslige krav

Kommunen må sørge for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp som oppfyller kravene i barnehageloven og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. barnehageloven §§ 19 a og 19 e.

Barnehageloven § 19 e, første og andre ledd, vedtak om spesialpedagogisk hjelp lyder:

«Kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes i vedtaket.

Vedtaket skal inneholde:

- a) Hva hjelpen skal gå ut på*
- b) Hvor lenge hjelpen skal vare*
- c) Hvilket timeomfang hjelpen skal ha*



Fylkesmannen i Oslo og Viken

- d) *Hvordan hjelpen skal organiseres*
- e) *Hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha*
- f) *Tilbud om foreldrerådgivning»*

Formålet med spesialpedagogisk hjelp er at barn skal få hjelp og støtte så tidlig som mulig. Dette betyr at foreldre har rett til å melde behov om spesialpedagogisk hjelp når som helst gjennom året.

Det skal innhentes samtykke fra foreldrene før PPT utarbeider den sakkyndige vurderingen. Når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, og før kommunen fatter vedtak, må foreldrene få se den sakkyndige vurderingen. Foreldrene må få informasjon om at de har rett til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen. For at foreldrene skal kunne komme med tilbakemeldinger, må de få god nok tid til å sette seg inn i innholdet.

Kommunen må sørge for at saken er godt nok opplyst før det fattes vedtak. Dersom utredningen eller anbefalingen i den sakkyndige vurderingen er mangelfull, eller kommunen mangler andre opplysninger i saken, må kommunen be PPT eller andre om supplerende opplysninger før vedtak fattes. Den sakkyndige vurderingen må være så klar og tydelig at det fremgår hvilken hjelp barnet trenger. Kommunen kan ikke fatte vedtak dersom den sakkyndige vurderingen er mangelfull.

Kommunen har ansvar for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig når PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering, med oppstartsdato ut fra barnets behov. Kommunen må innhente samtykke fra foreldrene før de fatter vedtak. Når kommunen har fått en sakkyndig vurdering skal det fattes et vedtak, uavhengig av om PPT anbefaler spesialpedagogisk hjelp eller ikke.

Kommunen skal skrive tydelig i vedtaket hva hjelpen skal inneholde. Det skal ikke være opp til den som skal gi hjelpen å definere innholdet. Kommunen skal skrive tydelig i vedtaket hvilket timeomfang hjelpen skal ha. Omfanget av tilbudet skal være fastsatt i antall timer per år eller per uke. Kommunen skal skrive tydelig i vedtaket hvordan hjelpen skal organiseres, hvor hjelpen skal gis, for eksempel hjemme, i barnehagen eller på helsestasjonen og hvordan hjelpen skal gis, for eksempel alene, i barnehagegruppen eller i liten gruppe. Videre skal det fremgå tydelig i vedtaket hvilken kompetanse som kreves av de som skal gi hjelpen til barnet. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal også inneholde et tilbud om foreldrerådgivning. Foreldrene skal ut fra vedtaket forstå hvilken hjelp barnet skal få.

Kommunen kan fravike tilrådingen i den sakkyndige vurderingen i sitt vedtak, og må begrunne dette i vedtaket om spesialpedagogisk hjelp. Begrunnelsen må vise hvorfor hjelpen kommunen fatter vedtak om vil være tilstrekkelig til å oppfylle barnets behov, slik behovet er beskrevet i sakkyndig vurdering.

Når kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, må det tas stilling til hva som er barnets beste. Kommunen må avveie barnets beste mot eventuelle motstridende hensyn. Normalt vil det ikke være motstridende hensyn som kan vektlegges i disse sakene. Barnet må for eksempel få oppfylt retten sin uavhengig av kommunens økonomi.

Kommunens vedtak skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist og klageinstans. Videre skal enkeltvedtaket inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter.



Kommunen skal fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp så snart som mulig etter at PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering. Kommunen skal også sørge for at oppstartsdato blir satt ut ifra barnets behov.

3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Gjennom oversendt dokumentasjon fremkommer det at foreldrene kan melde behov om spesialpedagogisk hjelp gjennom hele året. Dette blir bekreftet i intervjuene. På kommunens hjemmesider fremkommer det heller ingen søknadsfrister.

Når det kommer til om kommunen henviser barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering, fremkommer det i kommunens rutine at barn med omfattende behov skal henvises direkte til PPT. Videre står det at barn som barnehagen tenker har noe behov for hjelp skal henvendes til veiledningsteam i Pedagogisk fagsenter – barnehage. Spesialpedagogen i veiledningsteamet kan bistå med observasjon, refleksjon og utarbeide tiltak i samarbeid med barnehagen som et lavterskeltilbud slik at barnehagen får veiledning til å ivareta barnet på en best mulig måte innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Foreldrene skal samtykke til en henvendelse til veiledningsteamet, og kan ved behov delta på tilbakemeldingssamtale om veien videre. I enkelte saker ender det opp med en anbefaling om å henvise barnet til PPT. Barnehagen sender i slike saker en henvisning til PPT og legger ved referat utarbeidet av veiledningsteamet.

I intervjuene vises det til kommunens rutine, men i noen tilfeller opplever barnehagene at henvendelsen til veiledningsteamet kan forsinke prosessen. Barnehagene forteller at de har mye kompetanse og erfaring om barn og barns utvikling. Videre har barnehagene prøvd ulike tiltak og hatt flere samtaler med barnets foreldre, før man bestemmer seg for å henvise et barn til PPT. Det at saken skal innom veiledningsteamet, ses på som å ta en ekstra og unødvendig runde før henvisning til PPT.

På kommunens hjemmesider står at foreldrene kan ta kontakt med helsesøster der barnet bor eller med barnehagen. Fylkesmannen tolker dette slik at foreldre som ikke har barn i barnehagen kan henvende seg til helsestasjonen dersom de ønsker at barnet skal ha en sakkyndig vurdering.

I kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport er informasjonsskrivet «Veiledningsteam barnehage» lagt ved oversendelsen. Denne er godkjent 16.12.19. Her fremkommer det at:

«Veiledningsteam barnehage er et tilbud for barn som trenger noe tilrettelegging innenfor det allmennpedagogiske tilbudet. Veiledningsteam barnehage er ikke et tilbud til barn som foreldrene mener trenger spesialpedagogisk hjelp.»

Det fremkommer i dokumentasjonen og i intervjuene, uavhengig om barnet går i barnehagen eller ikke, at det innhentes samtykke fra foreldrene før PPT utarbeider sakkyndig vurdering. Det opplyses om at foreldrene får tre ukers frist til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før kommunen fatter vedtak. Dette er nedfelt i kommunens rutiner og ble bekreftet på intervjuene.

Det fremkommer ikke av dokumentasjonen at kommunen innhenter samtykke fra foreldrene før de fatter vedtak.



Fylkesmannen i Oslo og Viken

I kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport er «Foresattes uttalelsskjema i forkant av vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen» lagt ved. Foreldrene skal blant annet signere for at det blir fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp der sakkyndig vurdering tilrår dette.

I intervjuene opplyses det at kommunen alltid fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering. Kommunen følger alltid tilrådingen fra PPT. Kommunen får i stor grad saken opplyst gjennom de sakkyndige vurderingene. Fylkesmannen ser at de sakkyndige vurderingene inneholder oppsummering av observasjoner, kartlegginger, det refereres til møter med foreldrene og barnehagen og uttalelser fra andre instanser. I de tilfellene hvor barnehagen og foreldrene har sendt en gjentatt melding til PPT legges det vekt på opplysningene som gis, samt års-evalueringen, i kommunens vedtak. Dette bekreftes i intervjuene.

Fylkesmannen ser i de oversendte vedtakene at de inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare, hva hjelpen skal gå ut på, hvilket timeomfang hjelpen skal ha og det gis tilbud om forelderådgivning. Intervjuene bekreftet dette.

Fylkesmannen ser at det i alle vedtakene er fattet et antall årstimer med spesialpedagog/pedagog. Videre er det skrevet i vedtakene at den spesialpedagogiske hjelpen må utøves av en barnehagelærer, helst med spesialpedagogisk kompetanse/erfaring. I intervjuene opplyses det at kommunen alltid har både en spesialpedagog og en pedagog i sine vedtak. Det er spesialpedagogen som utarbeider den spesialpedagogiske planen og gjennomfører forelderådgivning. I intervjuene fremkommer det at dersom et barn har vedtak etter §§ 19 a og 19 g, må barnet og barnehagen forholde seg til tre ulike personer. Det fremheves at det kan være til barnets beste at en person har ansvaret for gjennomføringen av § 19 a vedtaket.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvordan hjelpen skal organiseres. Fylkesmannen ser i de oversendte vedtakene under punktet «Innhold og organisering» at det står

«Hovedvekten av timene skal gjennomføres sammen med (navn på barnet) i små språkgrupper/lekegrupper, og i fellesskap med resten av barnegruppa.»

I intervjuene er det delte oppfatninger av hvor god informasjon som blir gitt om hvordan hjelpen skal organiseres.

Fredrikstad kommune har i sin tilbakemelding på foreløpig rapport lagt ved to vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Vedtakene er datert 17.12.2019, altså etter den foreløpige tilsynsrapporten og sluttmøte. Fylkesmannen ser i disse vedtakene at de inneholder et punkt om innhold og organisering og et punkt om spesialpedagogiske tiltak.

Det fremgår ikke i oversendte vedtak at kommunen har gjort en egen barnets beste vurdering. I intervjuene sies det at når kommunen fatter vedtak i tråd med den sakkyndige vurderingen, er det underforstått at dette er til barnets beste.

I tilbakemelding på foreløpig rapport har det blitt oversendt to nye vedtak om spesialpedagogisk hjelp, datert 17.12.2019. Det fremgår ikke en egen barnets beste vurdering i disse vedtakene.

Fylkesmannen ser i den oversendte dokumentasjonen at det i vedtakene opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og om retten til å se sakens dokumenter.



Vurderinger

Fylkesmannen vurderer at kommunens rutine, samt informasjonen som finnes på kommunens hjemmeside, tilsier at foreldrene kan melde behov om spesialpedagogisk hjelp for barnet gjennom hele året.

Når det gjelder om kommunen henviser barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering, anser Fylkesmannen at dette blir fulgt opp på to ulike måter. Barn med omfattende behov henvises direkte til PPT. Den andre oppfølgingen gjelder barn som barnehagen tenker kan ha noe behov for hjelp. Barnehagen sender, med samtykke fra foreldrene, en henvendelse til Veiledningsteam barnehage.

Fylkesmannen vil fremheve at kommunen har en plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp, ved at PPT utarbeider en sakkyndig vurdering og gjør rede for og tar stilling til om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp. Det er PPT som skal vurdere om et barn har rett til spesialpedagogisk hjelp. Foreldrene har rett til å kreve sakkyndig vurdering med sikte på å fastslå om barnet har et særlig behov og dermed rett til spesialpedagogisk hjelp. Slik Fylkesmannen vurderer kommunens rutine kan det virke som om Veiledningsteamet avgjør hvorvidt barnet skal henvises til PPT eller ikke, og på den måten gjør en vurdering av om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Det fremkommer ikke verken i intervjuene eller i dokumentasjonen hvor lang tid Veiledningsteamet bruker fra henvendelsen blir sendt inn til endelig konklusjon i tilbakemeldingssamtalen.

Fylkesmannen vurderer at det i enkelte tilfeller kan forsinke prosessen. Samtidig vurderer Fylkesmannen kommunens beskrivelse i rutinen at det er en bevissthet rundt vurderingen av hvilke barn som skal henvises direkte til PPT og hvilke barn som henvises til veiledningsteamet. Videre er det nedfelt i rutinen at foreldrene er delaktige i prosessen og har dermed mulighet til å uttale seg. Gjennom dokumentasjonen kan ikke Fylkesmannen se hva kommunen gjør dersom foreldrene er uenige i konklusjonen til veiledningsteamet. Fylkesmannen vurderer at Veiledningsteamet ikke har mandat til å avslutte en sak før den er sendt til PPT. Når foreldrene ber om spesialpedagogisk hjelp til sitt barn må kommunen sørge for at PPT utarbeidet er sakkyndig vurdering og at det deretter fattes et vedtak.

Fylkesmannen ser i tilbakemelding på foreløpig rapport at kommunen har utarbeidet et nytt informasjonsskriv «Veiledningsteam – barnehage». Her fremkommer det at foreldre som mener at sitt barn har behov for spesialpedagogisk hjelp, ikke skal henvises til Veiledningsteam barnehage. Disse skal henvises direkte til PPT. Fylkesmannen vurderer at denne rutinen sikrer at barn hvor foreldrene ønsker en sakkyndig vurdering, blir henvist til PPT. Fylkesmannen understreker at dette forutsetter at rutinen og informasjonsskrivet om Veiledningsteam barnehage er implementert og fulgt opp av de ansatte i barnehagen. Videre forutsettes det at informasjonsskrivet må gjøres kjent og tilgjengelig for foreldrene.

Fylkesmannen vurderer at kommunen innhenter samtykke fra foreldrene før PPT utarbeider en sakkyndig vurdering. Videre vurderer Fylkesmannen at kommunen ivaretar foreldrenes rett til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen og innholdet i vedtaket om spesialpedagogisk hjelp.



Fylkesmannen i Oslo og Viken

Fylkesmannen vurderer imidlertid at kommunen ikke innhenter samtykke fra foreldre før de fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen ser i tilbakemelding på foreløpig rapport at kommunene har utarbeidet et nytt skjema «Foresattes uttalelsskjema i forkant av vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen». Det fremkommer at hensikten med dette skjema er å sikre foreldrenes rett til å uttale seg før vedtak fattes og at de samtykker i at det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Fylkesmannen vurderer at kommunens nye skjema «Foresattes uttalelsskjema i forkant av vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen» sørger for at samtykke blir innhentet før sakkyndig vurdering blir utarbeidet og før det blir fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen vurderer at kommunen får saken tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Videre oppfatter Fylkesmannen at kommunen fatter vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering.

Fylkesmannen kan ikke av den oversendte dokumentasjonen eller av intervjuene, se at kommunen har fattet vedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen og Fylkesmannen har derfor ikke noe grunnlag for å vurdere hvorvidt slike vedtak inneholder en begrunnelse.

Fylkesmannen vurderer at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder informasjon om hvor lenge hjelpen skal vare, hvilket timeomfang hjelpen skal ha, hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha og tilbud om foreldrerådgivning.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle vedtak som vedrører barn. Det er et krav om at vurderingen av barnets beste må stå i vedtaket. Fylkesmannen kan ikke se en slik eksplisitt vurdering i kommunens vedtak.

Et viktig krav til enkeltvedtaket er at det skal være individualisert. Vedtakene fra Fredrikstad kommune om retten til spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 19 a inneholder imidlertid standard tekst når det gjelder blant annet innhold i og organisering av hjelpen. Det vil si at de vedtakene som Fylkesmannen har mottatt fra kommunen har samme innhold og tekst med unntak i antall årstimer. Etter Fylkesmannens oppfatning er vedtakene således ikke individualiserte for hvert enkelt barn.

Et standardisert vedtak kan tyde på at kommunen ikke har foretatt den utredningen som er lovpålagt før enkeltvedtak treffes. Som det fremkommer i tidligere avsnitt, er Fylkesmannen likevel av den oppfatning at kommunen i stor grad har foretatt den utredningen som er lovpålagt. Vi er imidlertid av den oppfatning at manglende individualisering av vedtakene, er et brudd på kravet om at vurderingen av barnets beste må stå i vedtaket.

I kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport er to nye vedtak om spesialpedagogisk hjelp vedlagt, datert 17.12.2019. Fylkesmannen vurderer at kommunen i disse vedtakene skriver tydelig hva den spesialpedagogiske hjelpen skal inneholde, slik at foreldrene forstår hvilken hjelp deres barn skal få. Det fremgår hvilke tiltak som skal iverksettes for å jobbe mot målene for den spesialpedagogiske hjelpen. Videre vurderer Fylkesmannen at det fremkommer tydelig i de nye vedtakene hvordan hjelpen skal organiseres, eks både i grupper, på avdelingen og en til en. Det er Fylkesmannens vurdering at kommunens vedtak sikrer at foreldrene forstår hvilken hjelp og



Fylkesmannen i Oslo og Viken

innholdet i hjelpen barnet mottar, samtidig som vedtaket er et godt grunnlag for spesialpedagogen som skal utarbeide en individuell plan i samarbeid med foreldrene.

Fylkesmannen kan ikke se i de to vedtakene som ble oversendt i tilbakemeldingen på den foreløpige rapporten, at kommunen har tatt stilling til hva som er barnets beste. Fylkesmannen kan ikke se at kommunen har gjort en individuell barnets beste vurdering. Slik Fylkesmannen vurderer det fremgår det ikke av vedtakene hvorfor hjelpen er til det beste for det bestemte barnet i en bestemt barnehage. Det er Fylkesmannens oppfatning at en slik konkret vurdering fører til en individualisering av vedtakene og skal fremgå tydelig i hvert enkelt vedtak.

Forvaltningsloven er imidlertid ikke til hinder for at deler av enkeltvedtaket er standardisert, for eksempel fremstillingen av reglene vedtaket bygger på og informasjon om klageadgang. Effektivitetshensyn tilsier også at dette gjøres. Fylkesmannen vurderer således at opplysningen som blir gitt i vedtakene om klageadgang, klagefrist, klageinstans og retten til å se sakens dokumenter, er tilstrekkelig.

Konklusjon

På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger på foreløpig tilsynsrapport vurderer Fylkesmannen at kommunen henviser barnet til PPT så snart foreldrene har bedt om en sakkyndig vurdering.

På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger på foreløpig tilsynsrapport vurderer Fylkesmannen at kommunen i vedtak om spesialpedagogisk hjelp informerer om hva hjelpen skal gå ut på og hvordan hjelpen skal organiseres.

På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger på foreløpig tilsynsrapport vurderer Fylkesmannen at kommunen innhenter samtykke fra foreldrene før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

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

4 Gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp

4.1 Rettslige krav

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

Kommunen skal gi den spesialpedagogiske hjelpen så snart som mulig etter at vedtaket er fattet, og kan ikke vente med å igangsette vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Kommunens økonomi og budsjett kan ikke styre når barn får oppfylt sin rett til spesialpedagogisk hjelp.

Barnet skal få den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket med tanke på innhold, varighet, omfang, organisering og kompetanse.

Kommunen må innrette tilbudet slik at barnet hele tiden får den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket. Kommunen har ansvaret for at hjelpen blir gjennomført i tråd med vedtaket. Dersom det



Fylkesmannen i Oslo og Viken

skjer endringer må det iverksettes nødvendige tiltak slik at vedtaket blir oppfylt. Det kan være at den som skal gi hjelpen er fraværende i en periode, eller at forhold ved barnet medfører at hjelpen må gis et annet sted. Det er vedtaket og hensynet til barnets beste som avgjør hvilke tiltak som er nødvendige.

Dersom en assistent bidrar i gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen skal vedkommende stå i relasjon til en som har kompetanse og få nødvendig veiledning.

Kommunen må så langt som mulig gjennomføre spesialpedagogisk hjelp på barnets premisser. Basert på barnets behov kan det være nødvendig å gjøre mindre justeringer underveis enten det gjelder innhold, arbeidsmåter, organisering eller metoder.

Den som gir hjelpen skal én gang i året utarbeide en oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har fått og en vurdering av denne. I årsrapporten må det gjøres en evaluering av hjelpen barnet har fått, og om den fungerer. Evalueringen skal gi grunnlag for eventuelt å justere arbeidet, enten det gjelder innhold, arbeidsmåter, organisering eller metoder. Kommunen og foreldrene skal motta årsrapporten.

Hvis perioden for den sakkyndige vurderingen er utløpt eller dere vurderer at barnets behov for spesialpedagogisk hjelp er endret, skal dere be om en ny sakkyndig vurdering fra PPT. Dette krever et nytt samtykke fra foreldrene.

4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I oversendt dokumentasjon ser Fylkesmannen at kommunen igangsetter den spesialpedagogiske hjelpen så snart som mulig. Intervjuene bekrefter dette. Det sies at vedtakene ofte starter i august og følger barnehageåret.

Gjennom dokumentasjonen og intervjuene fremkommer det at barnet får den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket med tanke på innhold, varighet, omfang, organisering og kompetanse. Det opplyses at det i vedtak som er over 4 timer pr uke benyttes det to pedagoger (henholdsvis en spesialpedagog og en pedagog) og at kommunen dermed ikke bruker assistenter. Ved sykdom hos den ene som utfører hjelpen, tar den andre over og gir hjelpen som planlagt. Det fremgår i intervjuene at spesialpedagogen/pedagogen kommer hjem til barnet ved sykdom hos barnet.

I intervjuene ble det sagt at den spesialpedagogiske hjelpen blir gjennomført slik at barnets beste blir ivaretatt.

Det fremkommer i dokumentasjonen og i intervjuene at det utarbeides en årlig rapport om hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Foreldrene deltar på utarbeidelsen av årsrapporten og får denne tilsendt når den er ferdigstilt.

Dersom behovene til barnet endrer seg sørger kommunen for at barnet henvises på nytt til PPT. I kommunens rutine fremgår det at foreldrene skal samtykke til dette. Dette blir bekreftet i intervjuene.



Vurderinger

Fylkesmannen vurderer at kommunen igangsetter den spesialpedagogiske hjelpen snart som mulig og at barnet får den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket. Fylkesmannen vurderer at kommunen har gode løsninger for å sikre at hjelpen blir gitt både ved sykdom hos den som gir hjelpen og hos barnet.

Ut ifra det som ble sagt i intervjuene vurderer Fylkesmannen at innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen blir gjennomført på en slik måte at barnets beste blir ivaretatt. Fylkesmannen vurderer også at kommunen sørger for at det utarbeides en årlig rapport som inneholder en vurdering av hjelpen og behovet framover. Fylkesmannen ser at foreldrene blir involvert i dette arbeidet.

Fylkesmannen vurderer at kommunen sørger for at barnet henvises på nytt dersom behovet til barnet endrer seg.

Konklusjoner

På bakgrunn av vurderingen ovenfor mener Fylkesmannen at kommunen sørger for å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen i samsvar med vedtaket og følger opp dette, jf. barnehageloven § 19 a.

5 Kommunens rutine og praksis for å undersøke om et barn har rett til individuell tilrettelegging

5.1 Rettslige krav

I barnehageloven § 19 g er det skrevet:

«Kommunen skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Plikten til tilrettelegging omfatter ikke tiltak som innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen. Ved vurderingen av om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser.

Kommunen fattar vedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne.»

Det er kommunen som skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Kommunen må sørge for å ha aktiviteter som fanger opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging.

Kommunen må undersøke om et barn har rett til individuell tilrettelegging etter barnehageloven § 19 g, dersom den har fått informasjon som kan tyde på at barnet har en slik rett.



5.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I innhentet dokumentasjon fremkommer det at kommunen har en rutine vedrørende søknad om tilrettelegging. Her står det at barnehagen sender en søknad til Pedagogisk fagteam – barnehage, I intervjuene fremkomme det at kommunen også fanger opp barn som kan ha rett til tilrettelegging etter § 19 g via opptak til barnehagen, samt møter i veiledningsteam og tverrfagligteam. Andre ganger får kommunen henvendelser fra helsestasjonen.

I intervjuene fremkommer det at det er en oppfattelse av at et barn må ha vedtak etter 19 a for å få vedtak etter 19 g. Av den grunn melder ikke barnehagen eller foreldrene om behov for tilrettelegging etter § 19 g, dersom barnet ikke har vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Fylkesmannen har ikke fått tilsendt dokumentasjon hvor dette blir sannsynliggjort.

I oversendt skjema «Søknad om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, etter barnehageloven § 19 g, fremkommer det at det er to søknadsfrister; 1. mars (med oppstart august) og 1. november (for vårhalvåret).

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved «Søknad om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, etter barnehageloven § 19 g».

Det fremgår av kommunens prosedyre at Pedagogisk fagteam undersøker om barnet har rett til individuell tilrettelegging gjennom observasjon og møter med barnehagen/foreldrene.

Vurdering

Slik Fylkesmannen oppfatter kommunens rutine og det som blir sagt i intervjuene fanger kommunen opp barn som kan ha en rett på tilrettelegging etter § 19 g gjennom søknadsskjema, opptak, veiledningsteam og tverrfaglige møter.

På søknadsskjema opererer kommunen med to søknadsfrister 1. mars (med oppstart august) og 1. november (for vårhalvåret). Så langt Fylkesmannen kan se fremkommer det ikke om barnehagen kan sende inn søknad om tilrettelegging utover de to søknadsfristene, noe som kan føre til at barnet ikke blir fanget opp i løpet av året. Kommunen kan ikke oppstille er krav om søknadsfrister da barnet har en rett som ikke kan innskrenkes ved at det ikke er søkt innenfor fristen.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved «Søknad om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, etter barnehageloven § 19 g». Fylkesmannen observerer at søknadsfristene som fremkom på det gamle søknadsskjema, er fjernet. Fylkesmannen vurderer dette dithen at søknadsskjema kan sendes inn hele året og at kommunen da sikrer at barn blir fanget opp gjennom hele året.

Fylkesmannen ser at kommunen, i det reviderte søknadsskjema, skriver at dokumentasjon på nedsatt funksjonsevne må vedlegges søknaden (fra lege, sykehus, BUP, HABU; PPT etc). Fylkesmannen vil her presisere at det i barnehageloven § 19 g med merknader, ikke fremkommer noen krav til dokumentasjon på den nedsatte funksjonsevnen.

Fylkesmannen ønsker å presisere at det må vurderes konkret i hver enkelt sak om et barn har behov for spesialpedagogikk eller tilrettelegging, eller begge deler. Skillet kan være uklart og i noen saker vil



Fylkesmannen i Oslo og Viken

det være vanskelig å avgjøre hva som er barnets behov. Det viktigste er at barnet får den hjelpen det har behov for og krav på, og at det fattes vedtak som er til barnets beste. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp utelukker ikke at det fattes vedtak om tilrettelegging og omvendt, jf. Utdanningsdirektoratet Veilederen Spesialpedagogisk hjelp. Fylkesmannen vurderer at Fredrikstad kommune må være tydelige i sin veiledning om §§ 19 a og 19 g, slik at regelverket blir forstått og innfridd korrekt.

Fylkesmannen vurderer at kommunen undersøker om et barn har rett til tilrettelegging etter § 19 g ved at to spesialpedagoger fra veiledningsteamet observerer barnet i barnehagen. I tillegg gjennomføres det samtaler med barnehagepersonalet og eventuelt foreldrene.

Konklusjon

På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger på foreløpig tilsynsrapport vurderer Fylkesmannen at kommunen har tilstrekkelige aktiviteter gjennom året for å fange opp barn som kan ha en rett til tilrettelegging av barnehage tilbudet etter § 19 g.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen undersøker om barnet har en rett til individuell tilrettelegging etter barnehageloven § 19 g, dersom den har fått informasjon som kan tyde på at barnet har en slik rett.

6 Kommunens vedtak om individuell tilrettelegging

6.1 Rettslige krav

Kommunen må ha tilstrekkelige opplysninger om barnet og barnets behov før det fattes vedtak om tilrettelegging. Kommunen må derfor opplyse saken best mulig før det fattes vedtak, jf. forvaltningsloven § 17, både for å kunne ta stilling til om et barn har nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn. Kommunen må i den forbindelse innhente dokumentasjon og gjøre nødvendige undersøkelser, som er av betydning for avgjørelsen. Kommunen må for eksempel be om at foreldrene sender inn relevant dokumentasjon i saken. Foreldrene bør involveres så tidlig og i så stor grad som mulig. Hvilken vekt foreldrenes mening skal tildeles, må vurderes konkret i hver enkelt sak. Dersom kommunen ikke sitter med tilstrekkelig kompetanse, må den vurdere om den skal innhente uttalelser fra andre myndigheter/organer, for eksempel kommune-/spesialisthelsetjenesten (Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse 31.07.2017).

Kommunen må sette barnehagen i stand til å gi de aktuelle barna et tilrettelagt barnehage tilbud. Kommunens tilretteleggingsplikt gjelder tiltak som er nødvendige for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehageplassen, jf. Prop. 103 L (2015-16).

I vedtak om innvilgelse av individuell tilrettelegging, må kommunen ta stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne, om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn og hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehage tilbudet på lik linje med andre barn. Dette innebærer en konkret og individuell vurdering av barnehage tilbudet, barnets funksjonsevne, hvilke situasjoner barnet trenger



hjelp og hvordan hjelpen skal bli utført, slik at barnet kan ta i bruk barnehageplassen på lik linje med andre barn. I vurderingen skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det må være klart og tydelig i vedtaket hvilken tilrettelegging som gis og eventuelt varigheten og omfanget av tiltaket. Hvor omfattende tiltaket må være beskrevet vil variere fra sak til sak, men det kan for eksempel være antall timer med assistent eller hva slags utstyr som må være på plass, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Kommunens plikt til tilrettelegging er begrenset til tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde. Ved vurdering av om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser.

6.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I innhentet dokumentasjon fremkommer det at kommunen får saken opplyst gjennom skjema «Søknad om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, etter barnehageloven § 19 g». På skjemaet skal det gis en beskrivelse av barnets utfordringer og styrke/interesser/mestringsområder, tiltak som er igangsatt og evaluering av disse, samt hvilke situasjoner i løpet av dagen barnet trenger individuell tilrettelegging. I søknaden etterspørres det dokumentasjon om barnets nedsatte funksjonsevne. Intervjuene viser at barnehagene har god kjennskap til søknadsskjema. Videre får kommunen saken opplyst gjennom sakkyndige vurderinger og uttalelser fra andre faglige instanser.

I prosedyren fremgår det at foreldrene skal samtykke og lese søknaden som blir sendt. Det fremkommer ikke om foreldrene får mulighet til å uttale seg. I intervjuene sies det at barnehagen involverer foreldrene i søknadsprosessen, men at foreldrene ikke får mulighet til å uttale om innholdet vedtak om tilrettelegging etter § 19 g.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved «Søknad om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, etter barnehageloven § 19 g». Skjemaet inneholder et punkt hvor foreldrene skal beskrive barnets styrke, interesser og mestringsområder, samt barnets utfordringer.

Kommunen fatter vedtak i saker som gjelder individuell tilrettelegging. Så langt Fylkesmannen kan se tar ikke kommunen i sine vedtak, stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne, om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn eller hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet på lik linje som andre barn. I oversendt dokumentasjon kan ikke Fylkesmannen se at kommunen foretar en konkret og individuell vurdering av barnehagetilbudet, barnets funksjonsevne, hvilke situasjoner barnet trenger hjelp og hvordan hjelpen skal bli utført, slik at barnet kan ta i bruk barnehageplassen på lik linje med andre barn. Det fremkommer i intervjuene at begrunnelsen i vedtakene ikke er konkrete og tydelige.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved to vedtak om tilrettelegging etter barnehageloven § 19 g. Vedtakene inneholder hvilke momenter som er lagt til grunn for vedtaket, kommunes begrunnelse for vedtaket og informasjon om klagerett.

I avslag om tilrettelegging eller ved reduksjon av tilrettelegging, kan ikke Fylkesmannen se at det gis en tilstrekkelig begrunnelse. I de oversendte avslagene er det ikke vurdert om barnet har nedsatt



Fylkesmannen i Oslo og Viken

funksjonsevne eller om barnet kan delta i barnehagen på lik linje som andre barn. Det fremkommer i intervjuene at det ikke blir gitt en begrunnelse ved reduksjon av tilretteleggingen etter § 19 g.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved et avslag om tilrettelegging etter § 19 g. Avslaget inneholder hvilke momenter som er lagt til grunn, kommunens begrunnelse for avslaget og informasjon om klagerett.

I kommunens prosedyre fremgår det at vedtak om tilrettelegging gis i form av fysisk tilrettelegging, ekstra bemanning, veiledning eller andre organisatoriske tiltak.

Slik Fylkesmannen oppfatter innhentet dokumentasjon og intervjuene tar ikke kommunen stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved vedtak om tilrettelegging. I vedtakene fremkommer det ikke om kommunen har tatt stilling til og vurdert hva som er til barnets beste.

I kommunens vedtak fremkommer det at foreldrene har mulighet til å klage på vedtaket. Slik Fylkesmannen oppfatter innsendt dokumentasjon og intervjuer, blir foreldrene innkalt til et møte hos pedagogisk fagteam i forbindelse med klagen. Hensikten med møtet er å drøfte klagen. Det fremgår i intervjuene at foreldrene har fått tilbud om en høyere prosent ekstraressurs enn det som opprinnelig er innvilget, mot at klagen ikke sendes til Fylkesmannen. Videre fremkom det at man ikke klager på delvis innvilgelse av tilretteleggingen, i frykt for at barnet ikke får noe tilrettelegging etter behandling av klagen.

Vurdering:

Slik Fylkesmannen vurderer kommunens innhenting av informasjon før vedtak fattes, blir sakene opplyst i tilstrekkelig grad. I vedtakene vises det til hvilke opplysninger som er lagt til grunn for vurderingen. Når det gjelder foreldrenes mulighet til å uttale seg, vurderer Fylkesmannen dette dithen at barnehagens uttalelser i søknad om tilrettelegging, ikke kan erstatte foreldrenes rett til å uttale seg i. Vi kan heller ikke se at det fremkommer en konkret vurdering av foreldrenes mening i vedtakene.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved «Søknad om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, etter barnehageloven § 19 g». Skjemaet inneholder et punkt hvor foreldrene skal beskrive barnets styrke, interesser og mestringsområder, samt barnets utfordringer. Fylkesmannen vurderer at dette gir foreldrene en mulighet til å uttale seg.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen oversendt to nye vedtak om tilrettelegging etter § 19 g. Fylkesmannen kan ikke se at det fremkommer en konkret vurdering av foreldrenes mening i vedtakene. Fylkesmannen velger å tro at årsaken er at disse vedtakene ikke er basert på det nye søknadsskjemaet. Fylkesmannen presiserer at en slik vurdering må fremkomme i vedtakene kommunen fatter på bakgrunn av det nye søknadsskjemaet.

Slik Fylkesmannen vurderer kommunens vedtak tas det ikke stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne. Videre fremkommer det ikke en konkret og individuell vurdering og begrunnelse av barnehagetilbudet og barnets funksjonsevne, om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet kan



Fylkesmannen i Oslo og Viken

delta i barnehagen på lik linje med andre barn eller ikke, hvilke deler av tilretteleggingen som faller inn under barnehagens plikt etter barnehageloven § 2 og hva som er tilrettelegging etter § 19 g. Fylkesmannen vurderer at det i kommunens vedtak ikke fremkommer en beskrivelse av hvilke situasjoner barnet trenger hjelp og hvordan hjelpen skal utføres, slik at barnet kan ta i bruk barnehageplassen på lik linje med andre barn.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved to vedtak om tilrettelegging etter barnehageloven § 19 g. Fylkesmannen vurderer at kommunen i disse to vedtakene ikke tar stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne. Det fremkommer ikke i vedtakene hvilken type hjelp det søkes om og om dette blir innfridd i vedtaket. Videre kan ikke Fylkesmannen se at det fremkommer tydelig i vedtakene hva som er tilrettelegging etter barnehageloven § 2 og hva som er tilrettelegging etter barnehageloven § 19 g.

Fylkesmannen vurderer at kommunens begrunnelse i avslag om tilrettelegging ikke er tilstrekkelig, da det ikke vurdert om barnet har nedsatt funksjonsevne og om barnet kan delta i barnehagen på lik linje som andre barn

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved et avslag på søknad om tilrettelegging. Fylkesmannen kan ikke se av vedtaket at det gis en tilstrekkelig begrunnelse for avslaget. Slik Fylkesmannen vurderer det fremkommer det ikke tydelig hvorfor kommunen mener at barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging eller hvordan barnets behov blir ivaretatt med tilrettelegging innenfor det allmennpedagogiske tilbudet, jf barnehageloven § 2.

Videre vil Fylkesmannen kommenterer kommunens informasjon om at foreldrene har fått en gjennomgang og samtykket i avslaget før det ble fattet. Det er av Fylkesmannens oppfatning at kommunen kan gjennomgå avslaget med foreldrene før vedtaket fattes, men det er ikke i tråd med forvaltningsloven at foreldrene skal samtykke i avslaget før vedtaket fattes.

I kommunens prosedyre er det nedfelt at vedtak om tilrettelegging etter § 19 g, blant annet gis i form av veiledning. I disse tilfellene vurderer Fylkesmannen kommunens vedtak som et avslag. Det fremkommer ikke i behovsmeldingene at foreldrene/barnehagen søker om veiledning. Et vedtak om veiledning vil være et vedtak om noe foreldrene ikke har søkt om, og i realiteten et avslag på søknaden.

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

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved vedtak om tilrettelegging. Fylkesmannen vurderer at i disse vedtakene fremgår det ikke om kommunen har tatt stilling til og vurdert hva som er til barnets beste.

Når det gjelder foreldrenes rett til å klage er dette regulert i forvaltningsloven § 28. Retten til å få forvaltningen til å revurdere et vedtak er å anse som en viktig rettssikkerhetsgaranti. Kjernen i begrepet rettsikkerhet er et krav om at de avgjørelsene som forvaltningen treffer overfor enkeltpersoner, skal være mest mulig rettferdige og forutsigbare. Det er også en side ved rettssikkerheten at det skal være mulig å få prøvd avgjørelsene på nytt. Det er derfor viktig at retten til å klage oppfattes som reell og at foreldre som klager ikke skal oppleve situasjonen som byrdefull eller frykte at en eventuell klage skal gå utover barnet.



Fylkesmannen i Oslo og Viken

Fylkesmannen vurderer at kommunens rutine med å innkalle foreldrene til et møte i forbindelse med klagebehandlingen, kan være hensiktsmessige for å få saken bedre opplyst. Slik Fylkesmannen vurderer opplysningene gitt i intervjuer, anser imidlertid Fylkesmannen at hensikten med disse møtene er å behandle klagen muntlig. Vi anser at denne praksisen begrenser klageretten slik at den ikke samsvarer med forvaltningsloven.

Kommunen opplyser at de ikke har fattet vedtak hvor de har kommet frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde og Fylkesmannen kan dermed ikke vurdere dette spørsmålet. Kommunen har heller ikke erfart at en privat barnehage ikke har samtykket til individuell tilrettelegging i barnehagen.

Konklusjon:

Fredrikstad kommunen opplyser saken godt nok før vedtak fattes.

På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger på foreløpig tilsynsrapport vurderer Fylkesmannen at kommunen gir foreldrene mulighet til å uttale seg før vedtak fattes.

På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger på foreløpig tilsynsrapport vurderer Fylkesmannen at kommunens vedtak om individuell tilrettelegging ikke tar stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne, eller om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger på foreløpig tilsynsrapport konkluderer Fylkesmannen med at kommunen ikke begrunner reduksjon og avslag om tilrettelegging etter § 19 g.

På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger på foreløpig tilsynsrapport vurderer Fylkesmannen at kommunen ikke tar stilling til og vurderer hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging.

7 Kommunens iverksetting og gjennomføring av vedtak om individuell tilrettelegging

7.1 Rettslige krav

Kommunen skal fatte vedtak så snart som mulig, det vil si så snart all nødvendig dokumentasjon er innhentet. Avslag på søknad om tilrettelegging skal også fattes så snart som mulig. Kommunens vedtak skal iverksettes så snart som mulig, uavhengig av økonomiske og kapasitetsmessige årsaker. Videre skal kommunen gjennomføre den individuelle tilretteleggingen i tråd med vedtaket.

7.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Som nevnt ovenfor har kommunen to søknadsfrister for å kunne søke om tilrettelegging etter § 19 g. Ut ifra dokumentasjonen ser vi at kommunen fatter vedtak om tilrettelegging innen rimelige tid. I oversendt dokumentasjon ser vi at det knyttes to oppstartstidspunkt til søknadsfristen søknadsfrister 1. mars, med oppstart august og 1. november, med oppstart på vårhalvåret.



I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved «Søknad om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, etter barnehageloven § 19 g». Fylkesmannen observerer at søknadsfristene som fremkom på det gamle søknadsskjema, er fjernet.

Slik Fylkesmannen forstår kommunens prosedyre, er det barnehagene selv som ansetter ekstraressurser etter § 19 g. Det fremgår av intervjuene at det er delte meninger hvorvidt dette fungerer optimalt. Noen barnehager opplever at det er krevende å ansette selv, mens andre ser det som positivt da de allerede har personer de kan ansette.

Så langt Fylkesmannen kan se har ikke kommunen noe system som kontrollerer at den individuelle tilretteleggingen blir gjennomført i tråd med vedtaket. Dette bekreftes også i intervjuene.

Vurdering

Fylkesmannen vurderer at kommunen fatter vedtak om tilrettelegging innen rimelig tid. Slik Fylkesmannen anser at tilretteleggingen ikke alltid blir iverksatt så snart som mulig, da kommunen opererer med søknadsfrister med tilhørende oppstarts tidspunkter.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved «Søknad om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, etter barnehageloven § 19 g». Fylkesmannen observerer at søknadsfristene som fremkom på det gamle søknadsskjema, er fjernet. Fylkesmannen vurderer dette dithen at søknadsskjema kan sendes inn gjennom hele året og at tilretteleggingen blir iverksatt så snart som mulig.

Videre vurderer Fylkesmannen at kommunen gjennomfører tilretteleggingen i tråd med vedtaket.

Konklusjon

På bakgrunn av det som er sagt over, legger Fylkesmannen til grunn at kommunen fatter vedtak så snart som mulig og at avslag på søknad om tilrettelegging også fattes innen rimelig tid.

På bakgrunn av kommunens tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport konkluderer Fylkesmannen med at kommunen iverksetter tilrettelegging så snart som mulig.

Kommunen iverksetter i midlertidig vedtaket uavhengig av økonomiske og kapasitetsmessige årsaker.

8 Forhåndsvarsel om pålegg om retting

Fylkesmannen har konstatert brudd på regelverket. I denne rapporten får Fredrikstad kommune frist til å rette ulovlige forhold, jf kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 30.04.2020. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at ulovlige forhold er rettet og en redegjørelse med dokumentasjon for hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom forholdene ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil være et enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til



Fylkesmannen i Oslo og Viken

forvaltningslovens regler for dette, jf forvaltningsloven kapittel VI. Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf forvaltningsloven §§ 18 flg. Unntatt fra dette er referatene fra intervjuer, jf. forvaltningsloven § 18 a.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av fristen i endelig tilsynsrapport:

1. *Fredrikstad kommune må sørge for å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 19 a og 19 e, og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.*

Pålegget innebærer at Fredrikstad kommune må (korreksjonspunkter):

- a) ta stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp

2. *Fredrikstad kommune må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne for et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 19 g.*

Pålegget innebærer at Fredrikstad kommune må (korreksjonspunkter):

- a) i vedtak om innvilgelse av individuell tilrettelegging ta stilling til om et barn har nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn
- b) ta stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging
- c) gi en begrunnelse i vedtak om avslag som viser hvorfor kommunen mener barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.

Oslo 29.01.2020

Heidi Martinsen

Tilsynsleder

Marie Skinstad-Jansen

Seniorrådgiver

Xenia Pløger

Rådgiver