

TILSYNSRAPPORT

Kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehagelova § 8.

- Kommunen si godkjenning av barnehagar, jf. barnehagelova § 10.
- Kommunen sitt tilsyn med barnehagane, jf. barnehagelova § 16.

Kommunen si forvaltning av retten til spesialpedagogisk hjelp, jf. opplæringslova § 5-7 jf. kap.5

Strand kommune

Innhold

1 Innleiing	3
2 Om tilsynet med Strand kommune	3
2.1 Fylkesmannen sitt tilsyn.....	3
2.2 Tema for tilsyn	3
Formålet med tilsynet.....	4
2.3 Om gjennomføringa av tilsynet.....	4
2.3 Om den førebelse tilsynsrapporten.....	5
3. Kommunen som barnehagemyndigheit.....	5
3.1 Rettslege krav	5
3.2 Dokumentasjon.....	5
3.3 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	6
3.3 Fylkesmannen sin konklusjon	7
4. Kommunen si godkjenning av barnehagane.....	7
4.2 Dokumentasjon.....	7
4.3 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	7
4.3 Fylkesmannen sin konklusjon	9
5. Kommunen sitt tilsyn med barnehagane	9
5.1 Rettslege krav	9
5.2 Dokumentasjon.....	9
5.3 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	9
5.4 Fylkesmannen sin konklusjon	11
6. Kommunens forvaltning av retten til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder	11
6.1 Rettslege krav	11
6.2 Dokumentasjon.....	11
6.3 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	12
6.3 Fylkesmannen sin konklusjon	15
7. Varsel om pålegg.....	15
9. Frist for tilbakemelding	16

1 Innleiing

Fylkesmannen har i perioden frå 2.september 2014 til dags dato gjennomført tilsyn med Strand kommune som barnehagemyndigheit og med kommunen si forvaltning av retten til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder.

Førebels tilsynsrapport blei sendt kommunen på e-post den 29.september, sluttmøte blei halde den 2.oktober. Strand kommune er gitt rett til å kommentere førebels rapport, jf. forvaltningslova § 16, og har fått frist til 14.oktober. Kommunen har gitt tilbakemelding i e-post den 13.10.14 med nokre merknader til rapporten punkt 4 om godkjenning av barnehagar. Fylkesmannen har på grunnlag av dette utarbeidd endeleg tilsynsrapport.

2 Om tilsynet med Strand kommune

2.1 Fylkesmannen sitt tilsyn

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit, jf. barnehagelova § 9 andre ledd. Fylkesmannen fører og tilsyn med at kommunen oppfyller dei plikter den er pålagt i opplæringslova, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd. Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit og tilsyn på opplæringsområdet er tilsyn med det lovpålagde, jf. kommunelova § 60 b.

Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit og som ansvarleg for rettar i opplæringslova er utøving av myndigheit og skjer i samsvar med reglane for dette i forvaltningsretten. Tilsynet skal vere prega av openheit, likebehandling og at det kan etterprøvast og er effektivt.

I dei tilfella der Fylkesmannen konkluderer med at eit rettsleg krav ikkje er oppfylt, blir dette sett på som lovbrøt, uavhengig av om det er barnehagelova/opplæringslova eller forskrifter fastsett i medhald av lov som er brotne.

2.2 Tema for tilsyn

Det er gjennomført tilsyn med Strand kommune. Tilsynet er delt i desse hovudemna:

- kommunen som barnehagemyndigheit, jf. barnehagelova § 8 første ledd.
- Kommunen som godkjenningsmyndigheit, jf. barnehagelova § 10
- kommunen som tilsynsmyndigheit, jf. barnehagelova § 16

- kommunen si forvaltning av retten til spesialpedagogisk hjelp, jf. opplæringslova § 5-7 jf. kap.5

Kommunen sitt ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndigheit. Kommunen skal gi rettleiing og sjå til at barnehagane blir drivne i samsvar med gjeldande regelverk, jf. barnehagelova § 8 første ledd.

Enkelte av kommunens oppgåver er særskilt regulerte i barnehagelova kap. IV ”Barnehagemyndighetens generelle oppgaver”. Ansvarer inneber mellom anna godkjenning av og tilsyn med barnehagane, jf. barnehagelova §§ 10 og 16. Ansvar for å oppfylle andre krav i barnehagelova følger indirekte av oppgåvene med tilsyn og godkjenning.

Kommunen vil vere adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med barnehagelova § 9 andre ledd, jf. kommunelova kap. 10 A.

Kommunen har i.h.t. opplæringslova § 13-1 ansvar for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp, regulert i opplæringslova § 5-7 jf. kap. 5. Kommunen må forvalte retten på ein slik måte at rettstryggleiken til det enkelte born blir ivareteke.

Kommunen vil vere adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova kap. 10 A.

Formålet med tilsynet

Formålet med tilsynet er å setje søkjelys på kommunen sitt overordna ansvar for å sikre oppfylging av krav i barnehagelova med forskrifter, både internt i kommuneadministrasjonen og i kvar barnehage.

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

Oppfylging av krava i lova når det gjeld oppgåvene til kommunen som barnehagemyndigheit, er med på å sikre at barnehagane blir drivne i tråd med regelverket. Dette gjeld også lovkrav knytte til kvaliteten på barnehagetilbodet.

I tillegg set tilsynet søkjelys på born med behov for spesialpedagogisk hjelp, og skal bidra til å sikre at desse får oppfylt sin individuelle rett etter opplæringslova.

2.3 Om gjennomføringa av tilsynet

Tilsyn med Strand kommune vart opna gjennom brev 26.06.14. Kommunen er blitt pålagd å leggje fram dokumentasjon for Fylkesmannen med heimel i kommunelova § 60 c.

Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar er baserte på skriftleg dokumentasjon og opplysningar frå intervju.

Følgjande dokument inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Delegeringsreglement
- Internkontrollhandbok med organisasjonskart
- Plan for tilsyn
- Tilsynsrapportar og elektronisk tilsynsskjema
- Søknadar og vedtak om godkjenning av barnehagar
- Referat frå leiarforum
- Kommunal rettleiar for styrka barnehage, inkl. malar og skjema
- Vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- Sakkunnige vurderingar
- Spesialpedagogiske rapportar/ halvårsrapportar

Det vart gjennomført tilsyn på staden 2. og 4.september 2014.

Det var intervju med:

- Rådmann Jon Ola Syrstad
- Kommunalleder Marianne Skogerbø
- Barnehagekonsulent/virksomhetsleiar Arild Johannessen
- Barnehagestyrer Bikubå barnehage Kristine Haukelid (privat bhg)
- Barnehagestyrer Førland barnehage Berit Bringaker Idsø (kommunal bhg)
- Barnehagestyrer Fjordsyn barnehage Sigrunn G. Fiskå (privat bhg.)
- Barnehagestyrer Barnas kulturhage Liv Marit barka (privat bhg.)
- Leiar for PPT Malin Smith
- Koordinator styrket barnehage Berit Wersland
- Spesialpedagog Kirsti Alsvik

2.3 Om den førebelse tilsynsrapporten

Denne førebelse tilsynsrapporten er eit førehandsvarsel om enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 16.

Rapporten inneheld varsel om pålegg om retting av lovbrøt som er avdekte under tilsynet.

Strand kommune har rett til å kommentere på den førebelse tilsynsrapporten jf. forvaltningslova § 16. Frist for tilbakemelding er 14.10.14.

Etter at kommunen har gitt skriftlege tilbakemeldingar, vil Fylkesmannen utarbeide ein endeleg tilsynsrapport. I den endelege tilsynsrapporten får kommunen ein rimeleg frist til å rette det ulovlege forholdet. Dersom forholdet ikkje er retta innan rettefristen fastsett i den endelege tilsynsrapporten, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting.

3. Kommunen som barnehagemyndigheit

3.1 Rettslege krav

Kommunen skal som barnehagemyndigheit føre tilsyn med kvar barnehage. Kommunen skal gjennom godkjenning, rettleiing og tilsyn sjå til og sikre at barnehagane i kommunen driv i samsvar med gjeldande regelverk og elles er forsvarlege.

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med kommunen som tilsynsmyndigheit er å finne i barnehagelova § 8 første ledd. Sjå vedlegg for ei konkretisering av dei rettslege krava.

3.2 Dokumentasjon

Fylkesmannen har mottatt følgjande dokumentasjon knytt til temaet:

- Delegeringsreglement
- Internkontrollhandbok med organisasjonskart
- Referat frå leiarforum

- Dokumentasjon knytt til godkjenning av og tilsyn med barnehagane

Dokumentasjonen er supplert av opplysningar gitt i intervju.

3.3 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar

Barnehagelova § 8 første ledd stadfester plikta til å gi rettleiing og er elles ein overordna regel som plasserer ansvaret kommunen har som barnehagemyndigheit. Fylkesmannen vurderer her kommunens handtering av myndighetsrolla.

Strand kommune har tre kommunale barnehagar og 7 private barnehagar. Kommunen har rutinar for å hente inn informasjon om barnehagane, både gjennom skriftlege rapporteringar og gjennom møterutinar. Både kommunale og private barnehagestyrarar deltek i leiarforum ein gong i månaden. Kommunen mottar kvar 15. desember kvalitetsmelding og årsmelding. Kvalitetsmeldinga er eit elektronisk skjema som gir kommunen informasjon om den enkelte barnehages rutinar og rammevilkår. Kommunen etterspør i skjemaet informasjon om barnehagen sine rutinar knytte til krav i barnehagelova. Desse rutinane utgjer ledd i kommunens tilsynsrutinar og vil derfor også bli omtalt under punkt 5 om tilsyn med barnehagane.

Etter Fylkesmannen si vurdering skaffar kommunen seg tilstrekkeleg kunnskap om barnehagane til å kunne vurdere behov for rettleiing og tilsyn.

Kommunen sitt delegeringsreglement syner ikkje kven som har myndigheit til å fatte vedtak om godkjenning av barnehagar og til å føre tilsyn etter barnehagelova. I plan for tilsyn går det fram at rådmannen har delegert ansvaret for gjennomføring av tilsyn med barnehagane til barnehageansvarleg (barnehagekonsulent) i kommunen, og at tilsynet krev tverrfagleg og tverretatleg samarbeid. Det går fram av intervju at ansvaret for godkjenning av barnehagar også er lagt til barnehagekonsulent.

Kommunen syner i plan for tilsyn at den har oversikt over dei ulike krava i barnehageloven, og viser her til at kommunen skal gi rettleiing om og sjå til at barnehagane blir drivne i samsvar med desse.

Ved utøving av myndighetsrolla er det ein føresetnad at kommunen har rett lovforståing. Utøvinga føreset også kompetanse både barnehagefagleg og i høve til forvaltningsreglar. Vidare må rettleiing og tilsyn skje i samsvar med det behov kommunen avdekkjer i sin kontakt med barnehagane.

Gjennom dokumentasjon og intervju kjem det fram at Strand kommune ikkje tar utgangspunkt i rett lovforståing ved rettleiing av og tilsyn med barnehagane. Eitt eksempel på dette er forståinga av reglane om pedagogisk bemanning i barnehagelova kap.5 med forskrift. Ny rettleiar frå Kunnskapsdepartementet om forståinga av krava til pedagogisk bemanning kom i 2011, men Strand kommune har ikkje innretta sin praksis i tråd med denne, verken som barnehageeigar eller tilsynsmyndigheit. At det er vanskeleg å få tak i barnehagelærarar skal

ikkje styre praksisen, fordi dette i neste omgang gir feil utslag i forhold til dispensasjonar frå utdanningskravet og synleggjering av mangelen på kvalifisert personale.

Det er Fylkesmannen si oppfatning at kommunen si lovforståing også på fleire områder etter barnehagelova er mangelfull. Dette vil bli gjennomgått under punkt 4.3 om kommunens godkjenning av barnehagane og 5.3 om kommunens tilsyn med barnehagane.

3.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Strand kommune har gode rutinar for å skaffe seg oversikt over og kunnskap om barnehagane i kommunen, men har ikkje fullt ut ei lovforståing som gjer kommunen i stand til å gi rettleiing og å sjå til at barnehagane blir drivne i samsvar med reglane i barnehagelova.

Kommunen har berre delvis dokumentert delegering av oppgåvene som barnehagemyndigheit.

4. Kommunen si godkjenning av barnehagane

4.1 Rettslege krav

Kommunen skal som barnehagemyndigheit behandle søknader om godkjenning av barnehagar. Kommunen skal gi si godkjenning etter ei vurdering av om barnehagen er eigna når det gjeld barnehagelova sine reglar om føremål og innhald.

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med kommunen si godkjenning av barnehagane å finne i barnehagelova § 10. Sjå vedlegg for ei konkretisering av dei rettslege krava.

4.2 Dokumentasjon

Fylkesmannen har mottatt følgjande dokumentasjon knytt til temaet:

- Søknadar om godkjenning av barnehagar
- Kommunens vedtak om godkjenning av barnehagar

Dokumentasjonen er supplert av opplysningar gitt i intervju.

4.3 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar

Strand kommune har utarbeidd eige søknadsskjema for godkjenning av barnehagar. Skjemaet gir informasjon om kva krav barnehagelova set til innhald, leike- og opphaldsareal, bemanning, vedtekter, politiattest og krav frå andre faginstansar. I skjemaet er det også opplyst at kommunen kan gi rettleiing til barnehagane i kommunen. I innleiinga er det oppgitt at kommunen ikkje kan gi endeleg godkjenning på førehand. Godkjenningar gitt under føresetnad av at «ting kommer på plass», er å sjå som mellombels godkjenning.

Det går fram av intervju at ansvaret for godkjenning av barnehagar er lagt til barnehagekonsulent. Dei vedtak vi har motteke er underskrivne av barnehagekonsulent og kommunalleiar. Kommunen sitt delegeringsreglement er ikkje oppdatert på dette punktet.

Vi har ikkje fått tilsendt dokumentasjon som syner godkjenning av kommunal barnehage, men legg til grunn at dei rutinar som er lagt fram også gjeld dei kommunale barnehagane slik som opplyst i intervju.

I dokumentasjonen frå Strand kommune er det kopi av godkjenningar etter barnehagelova for desse barnehagane:

- Førland barnehage, 2008 (kommunal, men privat på godkjenningstidspunktet)
- Tau Espira barnehage AS, ny/endra godkjenning 2010 (privat)
- Barnas Kulturhage AS, 2011 (privat)

Fylkesmannen skal vurdere kommunens godkjenningspraksis på tidspunktet for vårt tilsyn. Eldre praksis i høve til godkjenning vil derfor ikkje nødvendigvis vere avgjerande for vår vurdering, dersom rutiane er dokumentert endra. Strand kommune har ikkje hatt nye godkjenningssøknadar til behandling dei siste åra. Siste gong var i 2011. Vedtak for Tau Espira barnehage i 2010 kom på bakgrunn av tilsynsbesøk og ny/endra godkjenning, mens vedtak for Barnas Kulturhage AS i 2011 gjeld nytt tilbygg.

Vedtaket frå 2010 syner at kommunen ikkje skil mellom godkjennings- og tilsynsrollen. Det er uklart kva for endringar i drifta som har utløyst krav om ny godkjenning. Brevet er heller ikkje formulert som eit enkeltvedtak, slik godkjenningar skal vere. I oppsummeringa står det at «Godkjenningen er gjeldende til neste tilsynsbesøk og under forutsetninger at barnehagen/eier følger barnehagelovens og dens forskrifter til enhver tid.» Kommunen har ikkje myndigheit til å gjere ei godkjenning midlertidig på denne måten, og må bruke tilsynsheimelen i § 16 til å gi pålegg om retting, og i ytste konsekvens varsle stenging i tråd med dei krav som vert stilte i § 16 og i forvaltningslova.

Vedtaket om godkjenning frå 2011 syner likevel at kommunen har ein praksis for å fatte grunngitte vedtak, med opplysningar om klagerett i tråd med forvaltningslova. Vedtaka inneheld blant anna ei vurdering av leike- og opphaldsareal der kommunen gir oversikt over kvart enkelt rom, i kva grad dei står til disposisjon for barna og slik er eigna for formålet. I tillegg inneheld vedtaka mellom anna opplysningar og vurderingar av uteareal, byggets funksjonalitet og eventuelle merknader frå andre kommunale myndigheiter (plan- og bygg, helse osv.). Forhold som ikkje er omtalte i vedtaka blir utfylte av opplysningar gitt i søknadspairar, m.a. i søknadsskjema utarbeidd av kommunen der for eksempel bemanningsplan går fram.

Godkjenning etter barnehagelova § 10 er påkravd, ikkje berre ved etablering av ny barnehage, men også ved påbygg eller endring i arealbruk. Vi ser av kommunen sitt kvalitetsmeldingsskjema at endringar i arealbruk etter godkjenning er eit punkt barnehagen skal svare på. Godkjenningsvedtaket frå 2011 for Barnas Kulturhage er elles eit eksempel på godkjenning av tilbygg. Gjennom intervju får vi bekrefta at kommunen er merksam på at ny godkjenning er påkravd ved denne type endringar i drifta.

Formuleringa i starten på søknadsskjemaet, der kommunen skriv at «Godkjenningar gitt under føresetnad av at ting kommer på plass, er å sjå som mellombels godkjenning.» meiner Fylkesmannen er misvisande. Barnehagelova § 10 er basert på at godkjenning skal kunne gis ut frå teikningar og skriftleg dokumentasjon. Samtidig må kommunen ha vurdert alle relevante forhold som går fram av merknadane til § 10, og som avgjer om barnehagen er «eigna i høve til formål og innhald», inkludert klargjøring av eventuelle vilkår stilt av andre

myndigheiter ut frå anna regelverk. Endeleg godkjenning er eit vilkår for å kunne opne barnehagen og setje drifta i gang, jf. barnehagelova § 6 siste ledd. Eventuelle uforsvarlege forhold som avdekkjast etter opning av barnehagen må vurderast ut frå kommunen si tilsynsrolle. Barnehagen har vidare rett til godkjenning dersom vilkåra etter § 10 er oppfylte.

Strand kommune har hatt få godkjenningar av barnehagar seinare år, og praksisen er ikkje eintydig. Kommunen sitt skjema for søknad om godkjenning og tilsendte eksempel på vedtak syner at Strand kommune har rutinar for godkjenning av barnehagar som er i samsvar med barnehagelova § 10. Samtidig syner praksis og rutinar også at kommunen si forståing av rolla som godkjenningsmyndigheit ikkje er i tråd med barnehagelova § 10.

I tilbakemelding frå Strand kommune etter foreløpig tilsynsrapport gjør kommunen greie for korleis forståinga av oppgåva med godkjenning no er endra, og at ein ikkje har hatt grunnlag for å dokumentere dette gjennom nyare godkjenningar. I tillegg legg kommunen ved eit endra skjema for godkjenning som skal vise at rutinane vil bli innretta i samsvar med § 10.

Fylkesmannen tar tilbakemeldinga til orientering, men vil presisere at vi legg til grunn ei føresetnad om at kommunen fattar vedtak om godkjenning før opning av barnehagen jf. bhgl. § 6 andre ledd.

4.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Strand kommune sine rutinar for godkjenning av barnehagar er brakt i samsvar med barnehagelova § 10.

5. Kommunen sitt tilsyn med barnehagane

5.1 Rettslege krav

Kommunen skal som barnehagemynde føre tilsyn med kvar barnehage. Kommunen skal gjennom rettleiing og tilsyn sjå til og sikre at barnehagane i kommunen driv i samsvar med gjeldande regelverk og elles er forsvarlege.

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med kommunen som tilsynsmynde er å finne i barnehagelova § 16. Sjå vedlegg for ei konkretisering av dei rettslege krava.

5.2 Dokumentasjon

Fylkesmannen har mottatt følgjande dokumentasjon knytt til temaet:

- Plan for tilsyn med barnehagane i Strand kommune 2011-2014
- Tilsynsrapportar
- Elektronisk tilsynsskjema

Dokumentasjonen er supplert av opplysningar gitt i intervju.

5.3 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar

Strand kommune har i notat frå 2011 utarbeidd plan for tilsyn med barnehagane. Planen gjer greie for lovgrunnlaget, føremål og gjennomføringa av tilsyn. I kommunen sin plan for tilsyn

vert heimel for tilsyn omtalt. Planen viser til at tilsynsmyndigheita på barnehageområdet er delegert frå rådmannen til barnehageansvarleg i kommunen. Planen gir ein oversikt over dei lover og forskrifter kommunen fører tilsyn med overfor barnehagane, både reglar med heimel i barnehagelova og reglar der andre kommunale myndigheiter har ansvar.

Det er og vist til kva for konkrete paragrafar i barnehagelova kommunen skal gi rettleiing om, og sjå til at barnehagane drivast i samsvar med. I denne samanhengen er det vist til at dette skal skje «Innenfor Rammeplanen». Etter Fylkesmannen si vurdering blir dette noko upresist, i og med at rammeplanen er ei forskrift som definerer innhaldet i barnehagelova §§ 1 og 2 (formål og innhald), og bør setjast i samheng med desse.

Planen inneheld rutinar for varsling av tilsyn, ikkje meldte (risikobaserte) tilsyn, innhenting av dokumentasjon før tilsyn, gjennomføring og rapportering etter tilsyn. Som vedlegg til planen følgjer eksempel på varslingsbrev. Plan for tilsyn gir også informasjon om at kommunen har heimel for sanksjonar, gjennom pålegg og stenging. Tidsplan for tilsyn går fram av ein oversikt av når dei ulike barnehagane skal ha tilsynsbesøk. Stadlege tilsyn skal gjennomførast kvart tredje år. Som grunnlag for tilsynsbesøk bruker kommunen kvalitetsmelding og årsmelding. Tilsynsrutinane er like for private og kommunale barnehagar.

Det er gitt informasjon om tilsynsrutinane til alle styrarane i leiarforum . Tilsynet blir varsla skriftleg for dei barnehagane det skal førast tilsyn med. I varslet informerer kommunen om korleis tilsynet skal gjennomførast, varighet, tema og avslutning. I eksempel på varsel om tilsyn som Fylkesmannen har mottatt, opplyser kommunen om tema for tilsynet og definerer kva for rutinar som er relevante for dei enkelte tema. Kvalitetsmeldingsskjemaet er utgangspunktet for møtet i tilsynet.

Kvalitetsmeldinga er eit elektronisk skjema som gir kommunen informasjon om den enkelte barnehage. Kommunen etterspør i skjemaet informasjon om barnehagen sine rutinar knytte til krav i barnehagelova. Mellom anna ber kommunen om informasjon som gjeld rutinar for arbeid med innhald (årsmelding), foreldresamarbeid, endringar i bruk av areal, kompetanse i personalet, rutinar for å hente inn politiattest og informasjon om teieplikt og meldeplikt. Det blir og innhenta informasjon som gjeld anna regelverk knytt til HMS og informasjon om personalleiing.

Skjemaet blir levert inn årleg av alle private og kommunale barnehagar. Denne rapporteringa er også ledd i kommunens totale tilsynsaktivitet. Vi har likevel ikkje gjennom dokumentasjon eller intervju fått bekrefta at informasjonen som blir rapportert inn nyttast til å gi tilbakemelding til den enkelte barnehage i form av rapport, brev eller munnleg rettleiing.

Fylkesmannen har motteke tilsynsrapportar etter kommunens tilsyn med to barnehagar; Bikubå barnehage (juni 2014) og Fjordsyn barnehage (september 2013). Desse har motteke tilsynsrapport, der kommunen konkluderer med avvik og merknader. Det kjem fram i begge rapportane at tema for tilsynet var «barnehagens rammebetingelser og barnehagens innhold». Fylkesmannen oppfattar at tema for tilsyna famnar alle krava i barnehagelova, inkludert rammeplanen sine krav til planlegging av innhald i barnehagetilbodet. Dei avvika som er formulerte dreier seg i begge tilfelle om krav i forskrift om miljøretta helsevern, og ikkje om

krav knytt til barnehagelova eller forskrifter til barnehagelova. Merknadane gjeld i liten grad sentrale reglar i barnehagelova. For eksempel er det gitt ein merknad om at barnehagen må skape balanse mellom budsjett og rekneskap. Dette er forhold som ikkje inngår som ledd i kommunens oppgåver som tilsynsmyndigheit.

Etter Fylkesmannen si vurdering har Strand kommune ein plan for tilsyn som inneheld naudsynte rutinar for gjennomføring. Tilsynsbesøk blir gjennomførte, men noko forseinka i høve til planen. Etter vår vurdering syner kommunen sine rapportar etter tilsyn i for liten grad kva for vurderingar som er gjorde opp mot barnehagelova sine reglar. Tilsynstema som er oppgitt i rapporten omfattar svært mange reglar, men det går ikkje klart fram av rapportane kva som faktisk er vurdert. Når det gjeld brot på krav til pedagogisk bemanning i barnehagane er dette nemnd i rapporten, men ikkje formulert som avvik. Vi viser her til det som er sagt ovanfor, under punkt 3.3.

Kommunen har dokumentert eitt eksempel på brev om lukking av tilsyn. Fylkesmannen har ikkje motteke eksempel på pålegg om retting eller stenging, og enkeltvedtak knytt til dette. Gjennom intervju får vi opplyst at kommunen ikkje har eksemplar på saker der det har vært naudsynt å nytte sanksjonar overfor barnehagar. Kommunen har ikkje formulert rutinar for dette i sin plan for tilsyn. Fylkesmannen anbefalar at dette blir innarbeidd.

5.4 Fylkesmannen sin konklusjon

Strand kommune har ein skriftleg plan og rutinar for tilsyn med barnehagane som kan vere eigna til å avdekke lovbrøt. Rapportar etter tilsyn dokumenterer ikkje at kommunen har gjort vurderingar av om barnehagen driv i tråd med dei ulike reglane i barnehagelova. Strand kommune følgjer ikkje opp brot på barnehagelova som blir avdekte i tilsyn.

6. Kommunens forvaltning av retten til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder

6.1 Rettslege krav

Retten til spesialpedagogisk hjelp er ein individuell rett for barnet. Det inneber at barn som ikkje har begynt på skolen, og som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har krav på slik hjelp. Hovudføremålet med den spesialpedagogiske hjelpa er å medverke til at barnet er betre rusta til å starte i grunnskolen.

Før det vert fatta vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering jf. oppl. § 5-3.

Tildelinga vil vere eit enkeltvedtak og skal dermed vere i tråd med forvaltningslova sine krav. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp må og gjerast i tråd med opplæringslova kap.5 sine særlege reglar om sakshandsaming.

Sjå vedlegg for ei konkretisering av dei rettslege krava.

6.2 Dokumentasjon

Fylkesmannen har mottatt følgjande dokumentasjon knytt til temaet:

- Kommunal rettleiar for styrka barnehage, inkl. malar og skjema
- Vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- Sakkunnige vurderingar
- Individuelle utviklingsplanar
- Spesialpedagogiske rapportar/ halvårsrapportar

Dokumentasjonen supplerast av opplysningar gitt i intervju.

6.3 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar

Fylkesmannen har mottatt saker om spesialpedagogisk hjelp for 30 barn i førskolealder. I dei fleste sakene har vi mottatt vedtak og sakkunnig vurdering, og i nokre saker også rapportar.

Styrket barnehage er ei eiga verksemd i Strand kommune. Verksemda er driven av barnehagekonsulenten som leiar og styrka barnehagekoordinator som barnehagens kontaktperson og som legg praktisk til rette. Styrket barnehage består i tillegg av spesialpedagogisk team og ei ekstra assistentgruppe. Det er Styrket barnehage som vurderer søknader om spesialpedagogisk hjelp, og også anna styrking på grunnlag av at barnehagen har barn med nedsett funksjonsevne.

Strand kommune har utarbeidd ein kommunal rettleiar for Styrket barnehage. Rettleiaren omhandlar mellom anna prosedyrar for søknad om spesialpedagogisk og/eller ekstrahjelp til barn i barnehagen, gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp, tiltak for barn med nedsett funksjonsevne og overgangsrutinar barnehage/skole.

Prosedyrane ved søknad om spesialpedagogisk hjelp gir føringar for sakshandsaminga. Prosedyrane opplyser m.a. om plikta til å innhente samtykke frå foreldra før melding til PPT, reglar for foreldresamarbeid jf. opplæringslova § 5-4 og innsynsrett jf. forvaltningslova. Det blir også gitt føringar for kva sakkunnig vurdering skal innehalde jf. krava i opplæringslova § 5-3. Vidare blir det gitt føringar for enkeltvedtak med klagerett jf. forvaltningslova, planlegging og gjennomføring av tilbodet, og til slutt evaluering jf. opplæringslova § 5-5 andre ledd. Etter Fylkesmannen si vurdering gir desse rutinane eit godt utgangspunkt for å sikre forsvarleg behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp. Rettleiaren inneheld også oppstilling av barnehagepersonalets ansvar og oppgåver, føringar for samarbeid med foreldre og eit årshjul som viser møterutinar, deltakarar og ansvar.

Vedtaka Fylkesmannen har fått tilsendt omtaler både timar tildelte i medhald av oppl. § 5-7 og timar med styrking av barnehagen i medhald av barnehagelova § 13 (styrkingstiltak for born med nedsett funksjonsevne.) Det er gitt klagerett i begge høve, og Fylkesmannen er oppgitt som klageinstans. Foreldra får berre fråtrekk i foreldrebetalinga for dei timane som er definerte som spesialpedagogtimar.

Dei sakkunnige vurderingane nemner ikkje at timane som blir tilrådde utover timar med spesialpedagog har heimel i barnehagelova § 13 eller at dei ikkje utgjør ledd i det tilbodet som er tilrådd som spesialpedagogisk hjelp. Fylkesmannen oppfatar derfor formuleringane i PPT sine tilrådingar slik at timar med oppfølging av spesialpedagogen sitt arbeid også har heimel i

§ 5-7. Det er dette PPT er sett til å uttale seg om i desse sakene. Vi finner derfor ikkje grunnlag for å oppfatte dette som tilrådde timar med annen heimel. Vi har heller ikkje fått opplysningar i intervju som tyder på at det dreier seg om anna enn behov knytt til § 5-7. I eitt tilfelle er det *berre* tilrådd timar til oppfølging, og ikkje timar med spesialpedagog. I denne saka er det ikkje lagt ved enkeltvedtak. Fylkesmannen vi her gjere merksam på at spesialpedagogisk hjelp alltid må innehalde pedagogressurs, *i tillegg til* bruk av assistent såframt ein har vurdert bruk av assistent som eit forsvarleg tiltak.

Etter Fylkesmannen si vurdering er vedtaka, slik dei generelt er utforma, ikkje fatta i tråd med sakkunnig vurdering. Avvika frå dei sakkunnige vurderingane er heller ikkje særskilt grunngitte, slik oppl. § 5-3 siste ledd krev. Fylkesmannen si oppfatning av at timane som er tildelt utan heimel i oppl. § 5-7 eigentleg har eit spesialpedagogisk innhald er forsterka gjennom intervju. Resultatet av kommunen sin praksis på dette området er at rettstryggleiken for borna er svekka, gjennom at stabiliteten i tilbodet er avhengig av at styrkinga av barnehagen oppretthaldast. Tilbodet kan i realiteten fungere godt for det enkelte barn, men alle timane barnet har krav på er ikkje sikra gjennom enkeltvedtak med klagerett. Fylkesmannen er ikkje klageinstans ved tildeling av timar til generell styrking av barnehagane, slik det står i kommunen sine vedtak.

Det skal gis fråtrekk i foreldrebetalinga for timar tildelt med heimel i oppl. § 5-7. Når Strand kommune sine vedtak ikkje definerer alle tilrådde timar som spesialpedagogisk hjelp, vil det ikkje bli gitt fråtrekk i foreldrebetalinga for alle timar med spesialpedagogisk innhald.

Dei fleste av dei sakkunnige vurderingane Fylkesmannen har motteke er skrivne i 2013 eller 2014. Nokre få er frå 2012. Det vil si at dei fleste av barna som no mottar spesialpedagogisk hjelp har fått oppdaterte vurderingar før vedtak. Gjennom intervju får vi likevel opplyst at sakshandsamingstida totalt sett er lang, og i enkelte saker opptil 6 månader frå tilvising til vedtak. Dette skaper utfordringar i overgangsfasane, særleg når det gjeld barn med relativt omfattande ressursbehov. Her må det gjerast ei vurdering av kva som er forsvarleg ved å sjå på det konkrete barnet sitt behov. Omgrepet «rimeleg tid» krev ei vurdering basert på skjønn. I Utdanningsdirektoratet sin rettleiar heiter det: «I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang.»

Kommunen sine prosedyrar ved søknad om spesialpedagogisk hjelp inneheld eit krav om at barnehagen skal ha prøvd ut tiltak i forkant av melding til PPT. Gjennom intervju får vi bekrefta at det i nokre saker er vanskeleg å finne forsvarlege løysingar i «ventetida». Denne rutinen må ikkje gjere den reelle ventetida før barnet får hjelp enda lengre. I intervju får vi elles opplyst at barnehagane får dei ressursane barna har behov for, sjølv om skillet mellom spesialpedagogisk hjelp og andre styrkingmidlar i mange saker ikkje er i tråd med definisjonen og vurderingstemaet i opplæringslova § 5-7.

Fylkesmannen ser også at fleire av dei sakkunnige vurderingane har svært lang varighet, d.v.s. tre, fire eller fem år. Enkelte av dei er skrivne på eit tidspunkt da barnet er i 0-2 års alder og skal gjelde frem til skolestart. Vi ser også i desse utgreiingane ei generalisering i forhold til

diagnose, til tross for at ein også skriv at «Barn med (diagnose) er ulike. Det er derfor umulig å være konkret på realistiske mål fremover.» Likevel blir det sett heilt generelle, langsiktige mål utan konkret og individuell vurdering. Eit anna eksempel viser eit barn som fortsatt er under utgreiing. Her står det «Barnets vanske er av en slik art at behovet trolig vil være stabilt frem mot skolestart» og samtidig under realistiske mål: «Hun er under utredning for å finne årsaken til de ulike medfødte vanskene. Så lenge en ikke vet noe om dette er det vanskelig å uttale seg om realistiske mål.»

Etter Fylkesmannen si vurdering har slike utgreiingar liten verdi som grunnlag for vedtak. Ingen barn eller diagnoser kan vurderast over så lange tidsperspektiv. Behovet for hjelp og realistiske målsettingar vil endre seg betydeleg med barnet si utvikling frå 0 -5 års alder og skal vere gjenstand for individuell vurdering, ikkje berre av barnehage og spesialpedagog, men av PPT. Dette er eit vilkår for at saka skal vere forsvarleg utreia jf. oppl. § 5-3 og forvaltningslova § 17. I innleiinga til sakkunnig vurdering står det ei standard formulering om at «Dersom det oppstår betydelige endringer i barnets behov, må en vurdere om det er nødvendig med ny sakkyndig vurdering.» Dei sakkunnige vurderingane er etter vår vurdering likevel ikkje i tråd med opplæringslova § 5-3 på dette punktet.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp gis berre for eitt år av gangen, og er med på å likevel sikre ei årleg evaluering av behovet. Vedtaka inneheld opplysningar om klagerett og foreldres rett til partsinnsyn, i tråd med krav i forvaltningslova. Kommunens rettleiingsplikt er også nemnd.

Tilrådinga i sakkyndig vurdering skal ifølge Utdanningsdirektoratets rettleiar være tydelig og konkret når det gjeld omfang, innhald, organisering, kompetanse og realistiske opplærings-/utviklingsmål.

Formulering av realistiske mål for utvikling og læring i dei sakkunnige vurderingane er etter Fylkesmannen si vurdering generelt for vage og lite konkrete. Dette gjeld for fleirtalet av dei sakene vi har fått tilsendt. Utover dei formuleringar som er nemnde ovanfor, ser vi at tilrådingane ofte berre definerer fokusområde og arbeidsmetodar generelt. Målsettingar er svært overordna formulert, som for eksempel «utvikle språket til å bli et godt kommunikasjonsredskap» og «legge til rette for gode utviklingsmuligheter». Vedtaka blir dermed heller ikkje konkrete på dette punktet. Individuelle mål blir i det heile overlate til spesialpedagog og konkret plan/IOP.

Krav til kompetanse for oppfølgingstimane er ikkje alltid nemnt i vedtaka, sjølv om dei går fram av tilrådingane. Tilrådingane inneheld samtidig ofte mange alternativ når det gjeld kompetanse. Dette kan gjere det litt uklart om ein faktisk meiner å tilrå kompetanse som f.eks. miljøterapeut eller om barnet ikkje treng denne kompetansen. Andre gonger tilrår PPT eit tal timer med «oppfølging på avdelinga» utan at behov for kompetanse er nemnd eller skriftlig vurdert/ begrunna.

Vedtaka beskriver ikkje innhaldet i og organiseringa av det spesialpedagogiske tilbodet og refererer heller ikkje direkte til PPTs uttale om dette. Fylkesmannen anbefaler at dette blir gjort, slik at innhald og organisering også inngår i enkeltvedtaket og blir omfatta av klageretten.

Reglane om individuell opplæringsplan i opplæringslova § 5-5 første ledd gjeld ikkje for barn før opplæringspliktig alder. Det blir likevel ofte brukt i praksis, slik det gjerast i Strand kommune. Denne dannar igjen grunnlag for periodevis rapportering. Kravet etter opplæringslova § 5-5 andre ledd er at dette minimum skal skje årleg. Rapporten skal innehalde ei oversikt over hjelpa barnet har fått og ei vurdering av utviklinga til barnet, inkludert evaluering av dei individuelle måla som er sette.

Fylkesmannen har fått tilsendt fleire eksempel på halvtårsrapportar, knytt til vedtak om spesialpedagogisk hjelp. På grunn av dei manglande eller vagt formulerte målsettingane for barnet i sakkunnige vurderingar og vedtak, tar halvtårsrapportane utgangspunkt i dei målsettingane som finst i dei individuelle utviklingsplanane (IUP). Her finst det mange individuelle målsettingar, utan at desse har direkte heimel i vedtaka og er meir eller mindre fritt formulerte. Halvtårsrapportane evaluerer i nokre saker godt opp mot IUP, men dette gir liten verdi dersom målsettingane her ikkje eigentleg skal vere ledd i det spesialpedagogiske tilbudet. For eksempel er det gitt individuelle målsettingar for motorisk trening, mens sakkunnig vurdering berre gjeld språkvanskar. Her er antakeleg malen for halvtårsrapport styrande. Halvtårsrapportane inneheld i liten grad konklusjonar i høve til endringar i barnet sine behov vidare.

6.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Strand kommune sin praksis ved fatting av vedtak om spesialpedagogisk hjelp er ikkje i samsvar med opplæringslova § 5-7 jf. kap 5. Vedtaka avvik i stor grad frå sakkunnig vurdering utan at dette er særskilt grunnlagt. Vidare inneheld ikkje vedtaka krav til kompetanse for dei som skal gi spesialpedagogisk hjelp, individuelle mål for barnet og informasjon om innhald og organisering av tilbudet.

Dei sakkunnige vurderingane har i nokre tilfelle for lang varigheit og er mangelfulle når det gjeld definering av konkrete, individuelle mål for barnet. Sakshandsamingstida er i nokre tilfelle ikkje i samsvar med forvaltningslovas krav til handsaming innan rimeleg tid.

Halvtårsrapportene er ikkje fullt ut i tråd med opplæringslovas krav til slik rapportering.

7. Varsel om pålegg

Med heimel i kommunelova § 60d gir Fylkesmannen med dette Strand kommune varsel om følgjande pålegg med tilhøyrande korreksjonspunkt:

Kommunen som barnehagemyndigheit

1. Strand kommune skal sjå til at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk, jf. barnehagelova § 8.

Pålegget inneber at:

- a. Strand kommune må ha eit delegeringsreglement som fastset ansvar og oppgåver etter barnehagelova.
- b. Strand kommune må sikre at korrekt lovforståing ligg til grunn for oppgåveløysinga på barnehageområdet.

Kommunen som tilsynsmyndigheit

Strand kommune skal gjennomføre tilsyn for å sjå til at barnehagane i kommunen etterlever krava i barnehagelova, jf. barnehagelova § 8 jf. §16.

Pålegget inneber at:

- a. Barnehagemyndigheita må i sine tilsyn legge til grunn rett lovforståing og følgje opp lovbrøt som blir avdekka under tilsyn, slik at desse blir retta.
- b. Barnehagemyndigheita må i rapportar etter tilsyn synleggjere sine vurderingar av om krav i barnehagelova blir følgde.

Kommunens forvaltning av retten til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder

Strand kommune skal fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter opplæringslova § 5-7 i samsvar med reglane for sakshandsaming i opplæringslova kap.5.

Pålegget inneber at:

- a. Strand kommune må grunngi vedtak om spesialpedagogisk hjelp som ikkje er i samsvar med sakkunnige vurderingar.
- b. Strand kommune må sikre at vedtaka gir opplysningar om krav til kompetanse for dei som skal gi spesialpedagogisk hjelp, individuelle mål for barnet og informasjon om innhald og organisering av tilbodet.
- c. Strand kommune må sikre at dei sakkunnige vurderingane gir ei aktuell vurdering av barnets behov og tilrår konkrete, individuelle mål for barnet.
- d. Strand kommune må sikre at dei sakkunnige vurderingane blir utarbeidd i samsvar med forvaltningslovas krav til handsaming innan rimeleg tid.
- e. Strand kommune må sikre at halvårsrapportene har grunnlag i individuelle mål definert i enkeltvedtaka, og evaluerer barnets utvikling ut frå desse.

9. Frist for tilbakemelding

Strand kommune må innan 15.02.15 rette dei varsla lovbrota. Kommunen må også innan den same fristen sende inn ei skriftleg erklæring om at lovbrota er retta. Det må gå fram av den skriftlege erklæringa korleis rettinga har skjedd. Dokumentasjonen som syner dette må sendast inn.

Med bakgrunn i den skriftlege erklæringa og tilhøyrande dokumentasjon frå kommunen, vil Fylkesmannen vurdere om tilsynet kan avsluttast, eller om Fylkesmannen vil fatte vedtak om pålegg om retting.

Hanne Sørli Ronæss
tilsynsleiar

Liv Svendal
seniorrådgivar

Jorunn Helland
rådgivar