

Kommunens redegjørelse på innspill fra private barnehager - organisering av spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder

Kommunens generelle kommentar:

Barn under opplæringspliktig alder som har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Retten til spesialpedagogisk hjelp følger av barnehageloven § 31.

Barn med særskilte behov har behov gjennom hele dagen, men ivaretagelsen av behovene vil være ulik i timene som er spesialpedagogisk hjelp og resterende tid av dagen.

Utbytte av den spesialpedagogiske hjelpen og omfanget av behovet for total oppfølging gjennom dagen vil variere sett opp mot ordinært tilbud (innhold og organisering).

Ivaretagelsen av barn avhenger av barnehagens kultur (holdninger, verdier, fokus, forventninger).

Gjennom en ny organisering av hjelpen i barnehage vil kommunen sikre at barnets individuelle rett blir ivaretatt. Målsettingen er ikke å redusere barnets individuelle rett, men ordningen skal bidra til at barnets behov reduseres ved hjelp av tidlig innsats og rett kompetanse. Gjennom å styrke barnehagenes kompetanse er målsettingen at barnet skal motta et helhetlig individuelt tilpasset og likeverdig tilbud der det spesialpedagogiske er integrert i det ordinære tilbudet. Kommunens vurdering er at det vil være til barnets beste at de barna som har muligheten for det skal få mindre behov for spesialpedagogisk hjelp, fordi barnehagen klarer å gi et forsvarlig tilbud gjennom tilrettelegging innenfor det ordinære tilbudet. Videre er det viktig at barnehagene gjennom tidlig innsats, kompetanseutvikling og samarbeid bidrar til at barnet blir systemavhengig i stedet for personavhengige.

En annen målsetting med organiseringen er å bidra til at den spesialpedagogiske ressursen vil få positiv effekt for de øvrige barna. Ordningen som er igangsatt vil derfor ha en egenverdi. I tillegg vil ordningen virke forebyggende, noe som er til alle barns beste.

Kommunens svar på konkrete innspill

Innspill 1 Larvik kommune forsøker nå å implementere en ordning som går som følger:

PPT- utarbeider sakkyndig vurdering

Larvik kommune v/Barnehagemyndigheten fatter vedtak om barnets rett til spesialpedagogisk hjelp iht Sakkyndig vurdering- denne er til foreldre, med kopi til barnehagen.

Larvik kommune v/Barnehagemyndigheten fatter vedtak om tildeling av ressurser til den enkelte barnehage. I mange tilfeller som ikke er i tråd med vedtaket i punkt 2 som er gitt barnet.

Kommentar:

I notatet fra Barnehagemyndigheten viser det til rapporter fra barnehagene (se punkt vurdering av ny organisering/ side 9). Ingen av de private barnehagene har fått i oppgave å rapportere på nåværende tidspunkt. Er det samtaler med enkeltbarnehager det siktes til, bør dette fremgå.

Kommunen svarer:

Det er helt korrekt det de private barnehagene skriver om rapportering. Barnehagemyndigheten har ikke innhentet en rapport fra hver barnehage, men har sammenstilt informasjon fra barnehager, enten i form av samtaler med styrer, pedagogisk leder eller fra nettverkssamling med støttepedagoger/spesialpedagoger. Kommunen er enig i at begrepet rapporterer er uheldig i meldingen.

I notatet skrives følgende s.10: "barnehagene strever med å formidle til foreldre hvordan barnets individuelle rett blir ivare tatt samtidig som det skal legges til rette for inkludering i det allmennpedagogiske tilbudet". Problemet er ikke barnehagens samarbeid med foreldre. Problemet bunner ut i hvordan punkt 2 (over) som Barnehagemyndigheten har fattet vedtak om, og som barnehagen må ivareta iht til loven og - hva Barnehagemyndigheten har fattet vedtak om tildeling av ressurs til barnehagen i punkt 3, som avviker fra punkt 2. Konsekvensen er at den private barnehagen står i en tilnærmet umulig situasjon.

Kommunen svarer:

Barnehagemyndigheten har deltatt i møter med barnets foreldre i flere saker. Dette er avtalte møter der barnehagene selv har tatt initiativ til at barnehagemyndigheten deltar for å bistå barnehagene i dialogen med foreldrene. I disse møtene har barnehagemyndigheten og barnehagen synliggjort hvordan barnets behov blir dekket gjennom hele dagen. I dialogen med foreldrene møter barnehagens ansatte en forventning om at barnet skal ivaretas av en voksen gjennom hele dagen, og dette henger sammen med at dette er den måten spesialpedagogisk hjelp ble organisert tidligere. I tillegg hører barnehagemyndigheten at enkelte foreldre ønsker å styre når på dagen den spesialpedagogiske hjelpen blir gitt. Barnehagemyndigheten har derfor støttet barnehagene i hvordan de kan informere foreldre om hvilke hensyn den enkelte barnehage må vurdere når planlegging av arbeidstid skal synliggjøres.

Dette gjøres av Barnehagemyndigheten: Barnehagen blir kompensert med assistenttimer for timer når det er vedtak om støttepedagog timer, eller at flere timer overhodet ikke blir dekket. Ut fra tabell 2 er det hele 18 barnehager som har mindre tildelt spesialpedagog enn det de hadde året før.

Et eksempel fra en privat barnehage:

Det er fattet vedtak etter punkt 2 på 60 timer. Barnehagen er tildelt 100% spesialpedagog = 31 timer vedtakstimer etter punkt 3.

Det betyr at 29 timer vedtatt spesialpedagogtimer til barna mangler. Timer er kompensert med assistentressurs.

Et annet eksempel fra en privat barnehage:

Har barn med vedtak på til sammen 44 timer per uke etter § 31. Barnehagen har fått tildelt 50 % støttepedagogressurs = 15,5 timer til barn per uke.

22 timer har blitt erstatta med assistenttimer (minus 6,5 timer i antall timer, i tillegg til at nær 60% timene med støttepedagog som barn har rett på blir erstattet av assistent-timer)

Kommunen svarer:

Det fremkommer av veilederen for spesialpedagogisk hjelp fra Utdanningsdirektoratet at den spesialpedagogiske hjelpen for eksempel kan omfatte lekotekvirksomhet, øvings- og stimuleringstiltak og veiledning til personalet i barnehagen. Det kan for eksempel dreie seg om støtte til språklig-, sosial- eller motorisk utvikling som er grunnleggende for barnets trivsel

og helhetlige utvikling. I dette ligger det at spesialpedagogisk hjelp ikke bestandig skal være en ekstra person til barnehagen.

Retten til spesialpedagogisk hjelp må vurderes på et selvstendig grunnlag. For barn som går i barnehage skal det i vurderingen også tas standpunkt til om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet. PP-tjenesten skal utrede og ta standpunkt til om barnets barnehage har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnet. I den sakkyndige vurderingen skal det blant annet utredes og tas standpunkt til hvilket omfang spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. Det skal videre fremgå av enkeltvedtaket om spesialpedagogisk hjelp hvilken kompetanse som kreves av de som skal gi hjelp til barnet. Det fremkommer ikke av bestemmelsene at det stilles særskilte kompetansekrav for å kunne gi spesialpedagogisk hjelp. Udir mener bestemmelsene bør forstås slik at spesialpedagogisk hjelp i utgangspunktet bør gis av en person med formell pedagogisk kompetanse. Bruk av assistent kan kun skje dersom det fremstår som forsvarlig. Det ligger i begrepet assistent at man må stå i relasjon til en som har kompetanse. I dette ligger et krav om at assistenter, fagarbeidere eller andre ansatte i barnehagen må få veiledning av den spesialpedagogiske ressursen når tiltak fra sakkyndig vurdering skal gjennomføres.

Det vil være mulig å melde behov for midlertidig økt bemanning dersom barnets behov er vesentlig større enn den tildelte spesialpedagogiske ressursen. Hva som er vesentlig baserer seg på barnets behov og anbefalingen i sakkyndig vurdering.

Barnehagemyndigheten tar i disse situasjonene kontakt med barnehagene for gjennomgang av sakkyndig vurdering og vurdering av barnehagens behov for ytterligere ressurser. Barnehagemyndigheten tilbyr i tillegg veiledning, og veiledningen kan gjennomføres i samarbeid med PPT. Flere barnehager har tatt kontakt med barnehagemyndigheten for veiledning/samtale om barnets behov, og hvordan dette kan utføres. Dersom barnets behov ikke kan avhjelpes innenfor tildelt ressurs kan dette utløse midlertidig bemanning. Enkelte barnehager har takket nei til veiledning og gjennomgang av ressursbehov.

En oversikt over vedtakstimer til spesialpedagogisk ressurs per barnehage for 2024 sammenlignet med stillingsprosenten i hver barnehage, samt en tilsvarende oversikt som tabell 2 for tilretteleggingsressurs etter §37 med vedtakstimer i 2024, vil belyse problematikken.

Innspill 2 HOK sitt vedtak høsten 2023 under punktet om økonomiske konsekvenser:

Ny organisering var på høring og saksgrunnlaget til kommunedirektøren som HOK vedtatt i sin helhet:

Det foreslås en ny modell som bygger på "Færder-modellen", som er en helhetlig organisering av det spesialpedagogiske tilbudet i barnehage. Modellen innebærer at det ansettes spesialpedagog/støttepedagog i alle barnehagene i kommunen, både kommunale og private, som kommer i tillegg til grunnbemanningen. For mer informasjon om foreslått modell se avsnitt "Forslag til ny organisering i Larvik kommune (Færder-modellen)".

Størrelsen på ansettelsen avhenger av antall avdelinger/barn i barnehagen. Altså ingen flere vilkår lagt til grunn i saken, enn størrelsen på barnehagen.

I tildeling av støttepedagogressurs har Barnehagemyndigheten lagt flere vilkår til grunn. Det vises i notatet fra Barnehagemyndigheten se i notatet s. 2: " Størrelsen på ansettelsen fastsettes av barnehagemyndigheten, og beregnes blant annet ut fra antall avdelinger/barn i

barnehagen, tidligere vedtak, sårbare barn og familier i det geografiske området hvor barnehagen er plassert".

Barnehaagemyndigheten har tillagt flere vilkår for tildeling av spesialpedagog/støttepedagog enn saksgrunnlaget til politikerne og til saken som var ute til høring- resultatet er usaklig forskjellsbehandling av barn og barndom, barnehager og vesentlig endring av prinsippet om tidlig innsats. Premissene for tildeling er endret, og vi synes det er viktig at de folkevalgte har kunnskap om dette.

Kommunen svarer:

Barnehaagemyndigheten startet arbeidet med fordeling av ressurser ut fra en oversikt over barnehagens størrelse og antall barn. I møte med hver enkelt barnehage i mai 2024 ble det drøftet med barnehagene hvilke andre vilkår det var nødvendig å se på. I disse møtene var også barnehagenes styrere tydelige på at barnehagenes størrelse alene ikke kunne være den eneste faktoren for tildeling. Eksempelvis er det små barnehager i sone sentrum som har fått mer ressurser enn barnehagens størrelse tilsier. En slik tildeling henger sammen med at barnehagen har en større andel minoritetsspråklige barn, flere barn fra lavinntektsfamilier og en større andel vedtak over tid.

Innspill 3 Levekårsmidler

Barnehaagemyndigheten har blitt forespurt om det er andre forhold som det bør opplyses om. Her har barnehaagemyndigheten valgt å orientere om levekårsmidlene.

Kommentar: Dette er ikke en varig ordning og må på ingen måte leses / tas med inn i ordningen knyttet til rett til spesialpedagogisk hjelp. Levekårsmidlene er midlertidige, deles ut i forbindelse med Statsbudsjett og skal rapporteres til Statsforvalter og UDIR hvordan er brukt. For flere av barnehagene som har blitt tildelt levekårsmidler virker det som at timer til levekårsmidler skal dekke opp for vedtakstimer etter punkt 2 over? Sitat: "Samlet vil dette gi dere et godt grunnlag til å bygge robuste lag rundt enkeltbarn og barnegrupper". Stemmer dette? Om det stemmer, får barnehagen et problem når vi skal rapportere til Statsforvalter. Skal vi rapportere: " Midlene er i vesentlig grad blitt brukt på barn som har rett til spesialpedagogisk hjelp"?

Kommunen svarer:

Barnehaagemyndigheten har valgt å orientere om tilskuddet til økt pedagogtetthet i levekårsutsatte områder, og hvordan dette er fordelt i kommunale og private barnehager. Tilskuddet er gitt for barnehageåret 2024-2025 i første omgang. Barnehaagemyndigheten mener ikke at tilskuddet alene skal dekke opp vedtakstimer etter barnehageloven §§ 31 og 37, men vil kunne bidra til at barnehagene i større grad kan dele opp barna i mindre grupper og jobbe tettere rundt enkeltbarn. I Fafo-rapport 2024:13 / Forsøk med ekstra grunnbemanning i utvalgte barnehager i Oslo kommune – sluttrapport [Forsøk med ekstra grunnbemanning i utvalgte barnehager i Oslo kommune – sluttrapport | Fafo-rapport 2024:13](#) intervjues barnehagestyrere om hvilken effekt forsøket har gitt. Vi kan blant annet lese følgende sitat fra en styrer: *Jeg føler at vi har økt kvaliteten ved å sette inn en slik stilling. De som har et vedtak, får en grundigere oppfølging. De som ikke har et vedtak, følges opp tidligere med ulike tiltak. De som vi ønsker et vedtak på, er bedre utredet.*

Barnehagene skriver at tilskuddsordningen skal rapporteres til Statsforvalteren og Udir. Det korrekte her er at barnehagene ikke skal oppgi denne ressursen i sin årsmelding, og det er kun barnehagemyndigheten som skal rapportere til Udir to ganger i tilskuddsperioden.

Innspill 4 Kommentar om samarbeidet rundt samarbeidsavtalen.

Barnehagemyndigheten skriver sin versjon av prosessen.

Dette har skjedd:

Vi varslet tidlig at samarbeidsavtalen må behandles juridisk, særlig knyttet til barns rettigheter. Første utkast ble sendt over på våren. Vi ønsket en juridisk gjennomgang med kommunen og kommuneadvokat. De private barnehagene samarbeider med erfarne jurister knyttet til område spes.ped. Kommunen avslo barnehagenes ønske om et møte pga tidspress. Vi har imidlertid lyktes i å få til et møte 29 oktober. Barnehagemyndigheten har da varslet at kommuneadvokaten skal delta på møte. Fra de private barnehagene stiller 3 representanter sammen med jurister. Det er de private barnehagene som har tatt initiativet hele veien og da med de begrunnelsene som fremgår av notatet til Barnehagemyndigheten. På tross av at det ikke er undertegnet en samarbeidsavtale er ordningen tredd i kraft ifølge barnehagemyndigheten. Dette skaper uryddige forhold, og bidrar bare til ytterligere usikkerhet, byråkrati og klager. Er dette i tråd med god forvaltningsskikk?

Kommunen svarer:

Barnehagemyndigheten sendte utkast til avtale til de private barnehagene våren 2024, og barnehagene kom med tilbakemelding om at de ikke ønsket å signere avtalen slik utkastet var formulert. De private barnehagene ble derfor oppfordret til å sende innspill skriftlig til barnehagemyndigheten.

Kommunen som barnehagemyndighet har ikke avslått barnehagenes ønske om møte, men har synliggjort at det ikke var ledig kapasitet for barnehagemyndigheten og kommuneadvokaten innenfor den tidsperioden barnehagene ønsket. Når barnehagemyndigheten kom med forslag til møtetidspunkt, så ble dette avslått skriftlig fra representanten for Organisasjonen for private barnehager i Larvik. Begrunnelsen var at barnehagene ønsket å ha med seg juridisk hjelp fra PBL. Barnehagemyndigheten oppfordret de private barnehagene til å undersøke hvilke aktuelle møtetidspunkter representanter fra PBL kunne delta. Kommunen mottok ingen forslag til møtedato, og møte med alle representanter ble gjennomført 28.10.2024. Det gjennomføres et nytt møte med de private barnehagene og representanter fra PBL 06.11.2024, der målsettingen er å komme frem til en omforent avtale innen utgangen av november 2024.

Barnehagene har fått klarsignal fra barnehagemyndigheten om å ansette en støttepedagog/spesialpedagog i en prosentvis stilling før avtalen er signert. Dette henger sammen med at barnehagene ønsket å få ansettelse på plass før barnehageåret startet, og fordi det er tidkrevende for barnehagene å drive rekrutteringsprosesser.

Innspill 5 Kommentar til veien videre

De private barnehagene er usikre på hvordan uenigheter om punkt 3 skal forstås.

Foreldrenes frihet til å velge barnehage for sitt barn og hva som er barns beste er underordnet når kan kommunen kan velge å gi barnet spesialpedagogisk hjelp ett annet sted. Det har skjedd nylig at Larvik kommune har flyttet to barn fra en privat barnehage over til en kommunal, da det var stor uenighet om spesialpedagogiske ressurser. Vi håper at

politikerne kan vedta at administrasjonen ikke kan beslutte slike drastiske inngrep om å bytte barnehage uten foreldrenes samtykke uten politisk behandling. Sitat fra notatet: "Dersom barnehagen ikke ønsker å inngå en slik avtale, plikter kommunen å sørge for at barnet får den spesialpedagogiske hjelpen som hun eller han har krav på, et annet sted. Kommunen kan også bestemme at hjelpen skal gis et annet sted enn i den private barnehagen"

Kommunen svarer:

Det fremkommer av veilederen for spesialpedagogisk hjelp at dersom hjelpen gis i barnehage, er det kommunen som er ansvarlig for å gi spesialpedagogisk hjelp uavhengig av om hjelpen gis i kommunal eller privat barnehage. Kommunen kan inngå avtale med andre om at organiseringen og gjennomføringen gjøres av andre, for eksempel en privat barnehage.

Kommunen kan ikke pålegge en privat barnehage å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen. Dersom barnehagen ikke ønsker å inngå en slik avtale, plikter kommunen å sørge for at barnet får den spesialpedagogiske hjelpen som hun eller han har krav på, et annet sted. Kommunen kan også bestemme at hjelpen skal gis et annet sted enn i den private barnehagen. Kommunen har uansett det overordnede ansvaret for at barnet får den hjelpen det har krav på.

Våren 2023, før ny organisering av spesialpedagogisk hjelp i barnehage, informerte styrer i en privat barnehage om at de ikke hadde kapasitet til å gi spesialpedagogisk hjelp til et barn i barnehagen. Den private barnehagen ønsket ikke å ansette støttepedagog eller spesialpedagog for en kortere periode, og barnehagen ønsket ikke å være ansvarlig som arbeidsgiver. Larvik kommune har i enkelte tilfeller inngått en avtale med 1-2 private barnehager om at kommunens egne støttepedagoger kan lånes ut til private barnehager. Dette har vært en mulighet dersom kommunens egne ansatte har hatt ledig kapasitet. Barnehagemyndigheten undersøkte muligheten for ledig kapasitet med virksomhet barnehage, og i den angitte perioden var det ikke mulig å inngå en slik avtale. Den private barnehagen ble på nytt oppfordret til å se på muligheter for å gi hjelpen i barnehagen, noe som ble avslått fra barnehagens styrer.

Barnehagemyndigheten gjennomførte et møte med barnehagens styrer, barnets mor og PP-rådgiver. Der ble ulike alternativer presentert. Barnehagemyndighetens anbefaling til barnets mor i dette møtet var å motta hjelpen i en annen barnehage.

Barnehagemyndigheten har i møte med mor vært tydelig på at foreldrenes stemme og barnets beste er av betydning. I denne helt konkrete saken takket barnets mor ja til tilbud i en annen barnehage, og barnehagemyndigheten la til rette for at barnets søsken fikk plass i samme barnehage.