



Bjerkreim kommune
Postboks 17
4389 Vikeså
Att. Rune Andersen

Kontakt saksbehandler

Mette Sømme, 51568735

Oversendelsesbrev - endelig tilsynsrapport

Vi har ført tilsyn med Bjerkreim kommune i perioden 01.10.2020 frem til i dag. Vi har fattet vedtak med pålegg om retting, jf. kommuneloven § 30-4. Vedtaket kommer frem av tilsynsrapporten som er vedlagt.

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dere kan klage på vedtaket. Mer informasjon om klagefristen og hvordan dere går frem hvis dere vil klage, finner dere i tilsynsrapporten.

Vi har gjort en presisering i endelig rapport. Presiseringen er gjort på bakgrunn av tilbakemelding fra Bjerkreim kommune i e-post av 08.12.2020. Vi kommenterer i dette brevet.

Iverksettelse av vedtak

Kommunen frykter at tilsynsrapporten gir inntrykk av at kommunen ikke setter inn nødvendige tiltak i barnehagen, selv om det er midt i året og ønsker derfor en presisering.

I den aktuelle saken som det vises til i rapporten, fikk barnet ny vurdering fra PPT midt i året. Barnet hadde da vedtak om tilrettelegging og hjelp i barnehagen. På bakgrunn av ny vurdering fra PPT, fikk barnet ny tilrådning om flere timer. Enkeltvedtaket ble endret i tråd med ny tilrådning, men ikke gjort gjeldende før nytt barnehageår. Barnet kunne dermed ha fått flere timer på et tidligere tidspunkt. Vi har presisert i endelig tilsynsrapport at barnet fikk hjelp i tråd med første vedtak, mens det ventet. Våre presiseringer vil ikke få konsekvenser for våre vurderinger og konklusjon.

Å fange opp alle barn med behov for tilrettelegging

Å «fange opp» barn med behov for tilrettelegging krever riktig forståelse av begrepet nedsatt funksjonsevne, som igjen vil gjøre at kommunen kan foreta relevante vurderinger i sakene. Etter Fylkesmannens vurdering er det uklart om kommunen og barnehagene har den riktige forståelsen og dermed har nok kompetanse til å identifisere barn med behov for tilrettelegging.



Kommunen kommenterer at den har satt inn nok ressurser i barnehagen knyttet til barn med behov for tilrettelagt barnehagetilbud. Det handler etter vår vurdering om noe annet, enn å ha kompetanse og rutiner til å «fange opp» alle barna med behov. Dette punktet står dermed uendret.

Vi gjør oppmerksom på at tilsynsrapporten er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

Med hilsen

Hallgeir Bø
ass. utdanningsdirektør

Mette Sømme
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Tilrettelegging av barnehagetilbudet for
barn med nedsatt funksjonsevne

Bjerkreim kommune

15.12.2020

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
1.1	Kort om kommunen	3
1.2	Om gjennomføring av tilsynet	3
2	Tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne	4
2.1	Rettslige krav	4
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	5
3	Våre reaksjoner.....	15
3.1	Pålegg om retting	15
3.2	Oppfølging av påleggene.....	16
4	Dere har rett til å klage	16

1 Innledning

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30. I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om kommunen

Bjerkreim kommune har to barnehager, en kommunal og en privat. Kommunen har ca 2800 innbyggere.

Bakgrunnen for at kommunen ble valgt ut for tilsyn er blant annet at Bjerkreim ikke svarte på Fylkesmannen sin kartlegging av praksisen i forhold til barnehageloven § 19 g i kommunene i Rogaland i 2018. I tillegg finner vi lite informasjon til foresatte om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne på kommunens hjemmeside. Et annen risikomoment er at kommunen nylig har redusert stillingen som rådgiver på barnehagefeltet fra 60% til 30%.

Forrige tilsyn med barnehageloven og kommunen som barnehagemyndighet ble gjennomført i 2016 med tema kommunen som tilsynsmyndighet overfor barnehagene jf. § 16, kommunen som godkjenningmyndighet jf. § 10 og kommunen som barnehagemyndighet jf. § 8. Kommunen rettet opp pålegg umiddelbart og tilsynet ble lukket.

1.2 Om gjennomføring av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Bjerkreim kommune i brev av 16.06.2020. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Temaet for tilsynet er tilrettelegging av barnehage tilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne, jf. barnehageloven § 19. Vi har også sett på kommunens forståelse av skille opp mot spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehagelova § 19 a.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere 10.11.2020. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere kommenterte innholdet i den foreløpige rapporten 08.12.2020. Vi har behandlet kommentarene fra dere under det aktuelle temaet.

2 Tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne

2.1 Rettslige krav

Plikten til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud

Formålet med bestemmelsen om tilrettelegging i barnehageloven § 19 g er å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne kan nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn og få likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter.

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

Foreldrene må involveres så tidlig som mulig. I tilfeller der foreldrene ikke har vært involvert, må dere sende forhåndsvarsel før dere fatter vedtak, jf. forvaltningsloven § 16.

Vedtak om individuell tilrettelegging

Dere må innhente tilstrekkelig dokumentasjon for å vurdere barnets funksjonsevne i den enkelte sak, det vil si blant annet informasjon om barnets behov, hva som er forsøkt av tilpasninger og barnehagens samlede kompetanse, bemanning og fysiske utforming. Ved behov må dere også innhente informasjon fra andre, for eksempel PPT, helsetjenesten eller eventuelt barnevernet, dersom de har vært involvert.

Vedtak skal fattes uavhengig av om vurderingen ender med innvilgelse eller avslag. I vedtaket skal dere ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne, og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn, jf. barnehageloven § 19 g, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25 og barnekonvensjonen artikkel 3. Dette innebærer en konkret og individuell vurdering av barnehagetilbudet, barnets funksjonsevne og tilpasningsbehov, og hvordan barnehagetilbudet kan tilrettelegges for å avhjelpe barnets behov. Det skal komme frem av vedtaket hvilken tilrettelegging som gis og varigheten og omfanget av tiltaket. I vedtak om avslag skal dere gi en begrunnelse som viser hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.

Dere har plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet og kan bare gjøre unntak fra denne plikten dersom tilrettelegging innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen, jf. barnehageloven § 19 g, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Dersom dere kommer til at det

er en uforholdsmessig byrde å tilrettelegge barnets barnehage, må dere tilby plass i en annen barnehage hvor barnehagetilbudet kan tilrettelegges. Private barnehager kan ikke pålegges å tilrettelegge barnehagetilbudet. Hvis det ikke lar seg gjøre å inngå en avtale med en privat barnehage, må dere tilrettelegge barnehagetilbudet for barnet i en annen barnehage. Dere må vurdere hva som er barnets beste når dere fatter vedtak, jf. barnehageloven § 19 g, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn og det skal mye til for å sette det til side. Dere må foreta en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring må avveies mot andre behov, for eksempel deltakelse i fellesskapet og hvile jf, <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/rundskriv/veiledning-til-bruk-avbarnekonvensjonen.pdf>.

I vedtakene må dere informere om klageadgang, klagefrist, klageinstans, og om at klagen skal sendes til kommunen, samt om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27.

Dere skal fatte vedtak så snart som mulig, det vil si at dere må fatte vedtak så snart dere har all dokumentasjonen dere trenger, jf. barnehageloven § 19 g, jf. forvaltningsloven § 11 a. Dere kan ikke vente med å igangsette vedtak om tilrettelegging. Det er barnets behov som avgjør når tilretteleggingen skal starte. Hvis dere oppdager nye eller endrede behov i løpet av barnehageåret, kan dere ikke vente til et nytt barnehageår med å iverksette tilretteleggingen. Den individuelle tilretteleggingen skal gjennomføres i tråd med vedtaket, jf. barnehageloven § 19 g

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I et tilsyn skal Fylkesmannen undersøke kommunens praksis og ikke overprøve enkeltsaker. I Bjerkreim er det slik at det for øyeblikket bare er ett barn som har vedtak etter bhgl. § 19 g. For å ha mest mulig opplysninger å bygge tilsynet på har vi bedt om å få tilsendt noen eldre vedtak, både etter bhgl. § 19g og § 19a. Dette for å kunne avdekke eventuelle endringer i rutiner eller praksis og for å kunne se om noen av barna som har hatt vedtak etter en av disse bestemmelsene før, burde hatt vedtak om tilrettelegging i dag. Vi kan ellers i liten grad vurdere kommunens praksis i dag ut fra eldre dokumentasjon.

Fanger kommunen opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging?

Rettslig grunnlag: barnehageloven § 19 g jf. barnekonvensjonen 2, 3 og 23

Når det gjelder informasjon om retten til tilrettelegging jf. 19 g i barnehageloven viser barnehagene og kommunen sin hjemmeside til UDIR sine nettsider om barnehage. UDIR sine nettsider er ikke lette å navigere i for foreldre og bidrar etter vår vurdering ikke til å opplyse foreldre godt nok om rettighetene. Manglende informasjon til foreldre kan frata dem muligheten til å be om vurdering av behovet for tilrettelegging.

I oversendt dokumentasjon skriver kommunen at barnas behov for tilrettelegging som oftest fanges opp i barnehagen ved observasjon eller gjennom informasjon om helsemessige utfordringer fra foreldre. I de tilfeller der barnets behov for tilrettelegging er kjent fra før oppstart i barnehage, blir det opplyst i intervjuer at behov også kan «fanges opp» gjennom opplysninger fra helsestasjonen. Praksis i forhold til «å fange opp» beskrives videre som ulik fra barn til barn, og at kommunen mangler skriftlige rutiner på dette. I intervjuene får vi vite at ansatte i kommunen er usikre på prosessen fra det å definere nedsatt funksjonsevne fram til å fatte vedtak. De fleste vi snakket med beskrev manglende rutiner som en svakhet ved systemet, og at dette er et behov som må tas tak i.

I perioden der barna «fanges opp» vises det til en praksis der barnehagen i første omgang drøfter saken med kommunens Utvidet ressursteam (URT), for så eventuelt å henvise barnet til PPT. At barnehagene har godt samarbeid med PPT og er tilknyttet ressursteam med kompetanse, vurderer Fylkesmannen som en styrke og en kvalitetssikring. Vi ser imidlertid at denne ordningen krever riktig lovforståelse i alle ledd. Når både saker om spesialpedagogisk hjelp jf. § 19 a og saker om tilrettelagt barnehagetilbud jf. § 19 g henvises gjennom samme system, sammenfaller denne praksisen med oversendte saker der det framkommer uklare skiller mellom tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp.

For ca. to år siden reduserte kommunen rådgiverstillingen innenfor oppvekst fra 60% til 30%. Vi får vite i intervjuene at dette har ført til færre møtepunkt mellom barnehagene og barnehagemyndighetene. Blant annet har dette gått ut over kapasiteten til å arrangere det kommunen kaller temamøter. Disse møtene har etter vår forståelse fungerer som en kompetansehevingsarena. Disse hendelsene er sammenfallende med at reglene etter barnehageloven § 19 g som tredde i kraft 1. august 2016, ikke er godt kjent i barnehagene. Kommunikasjonen og samarbeidet mellom barnehagemyndighetene og barnehagene beskrives ellers som meget bra.

Å «fange opp» barn med behov for tilrettelegging krever riktig forståelse av begrepet *nedsatt funksjonsevne*, som igjen vil gjøre at kommunen kan foreta relevante vurderinger i sakene. Etter Fylkesmannens vurdering er det uklart om kommunen og barnehagene har den riktige forståelsen og dermed har nok kompetanse til å identifisere barn med

behov for tilrettelegging. Kommunen mangler også tydelige retningslinjer og har vist at de ikke klarer å skille spesialpedagogisk hjelp fra et tilrettelagt barnehagetilbud.

Fylkesmannens konklusjon er dermed at Bjerkreim kommune ikke i tilstrekkelig grad klarer å fange opp alle barn med behov for et tilrettelagt barnehagetilbud.

Undersøker kommunen om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging? Rettslig grunnlag: Barnehageloven § 19 g jf. barnekonvensjonen artikkel 2, 3 og 23.

Manglende informasjon til foreldre kan frata foreldrene muligheten til å be om vurdering av behovet for tilrettelegging, se punktet over. Vi vil peke på at kommunen har ansvar for å legge til rette for dette og følge opp all informasjon om at et barn kan ha nedsatt funksjonsevne med nærmere undersøkelser.

I oversendt dokumentasjon står det at barnas behov for tilrettelegging fanges opp i barnehagen ved observasjon eller gjennom informasjon om helsemessige utfordringer fra foreldre eller helsestasjon. Informasjonen som kommer frem i enkeltsaker undersøkes videre gjennom kommunens utvidet ressursteam (URT) og sendes som ofte videre til utredning hos PPT. Dette følges opp ved at PPT uttaler seg om begge behov og at kommunene slår sammen vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging. Denne praksisen er utfordrende, og krever riktig lovforståelse i alle ledd.

Kommunen har til nå kunnet støtte seg på PPT i denne sammenheng, men vi oppfatter at praksis i PPT nå er i endring. Vi gjør kommunen oppmerksom på at de har et selvstendig ansvar for å undersøke og vurdere, og bør nå etablere nye rutiner eller avklare med PPT om de fortsatt kan ha en rolle med å undersøke behovet for tilrettelegging på kommunens vegne.

Fylkesmannens vurdering er at kommunen ikke har en etablert praksis der de gjør selvstendige vurderinger om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging.

Gir kommunen foreldrene mulighet til å uttale seg?

Rettslig grunnlag: barnehageloven § 19 g, jf. forvaltningsloven § 16.

Bjerkreim kommune beskriver sitt samarbeid med foreldre i barnehagen som tett og nært. I intervjuene vises det til praksis med involvering av foreldre fra starten i prosessen. Vi ser at foreldre i tilsendte saker har blitt involvert tidlig og fått medvirke. Kommunen viser her til en praksis hvor forhåndsvarslet, jf. forvaltningsloven § 16, blir ivarettatt gjennom møter med foresatte der foreldrene får mulighet til å stille spørsmål og komme med kommentarer.

I de tilfeller der foreldrene ikke har vært involvert i saksbehandlingen, eller på annen måte har fått uttalt seg om saken på et tidligere tidspunkt, skal kommunen sikre rutiner ved å alltid sende forhåndsvarsel. I tilsendt dokumentasjon og i intervjuene kommer det frem at forvaltningslovens krav på dette området ikke er godt nok ivaretatt.

Et forhåndsvarsel må inneholde en beskrivelse av hva saken gjelder og det som ellers er nødvendig av informasjon, for at foreldrene skal ha mulighet til å ivareta barnets interesser. Dette dreier seg om hvilke vurderinger som er gjort i forhold til hvilke rettigheter og hvilke tiltak som skal igangsettes. Dette er spesielt viktig i de sakene der tilretteleggingen er omfattende. Her har kommunen et forbedringspunkt.

Selv om kommunen har forbedringspunkter knyttet til dette lovkravet, er vår vurdering at gjeldene praksis i Bjerkreim gir foreldrene en mulighet til å uttale seg om individuell tilrettelegging før vedtak treffes.

Opplyser kommunen saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til:

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

Rettslig grunnlag: Barnehageloven § 19 g, jf. forvaltningsloven § 17

Nedsatt funksjonsevne er et kriterium som kan gi rettigheter etter §19 g. Et annet kriterium er barnehageplass. Barnet må være forhindrede fra/ikke kunne delta på lik linje med andre barn i barnehagen, for å kunne ha rett til §19 g. Kommunen må ta stilling til disse to kriteriene i vedtaket. Målet er likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter.

Har barnet nedsatt funksjonsevne?

Nedsatt funksjonsevne er definert som «tap av, skade på eller avvik i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner». Begrepet omfatter fysiske, psykiske og kognitive funksjoner. Kommunen må innhente tilstrekkelig dokumentasjon for å vurdere barnets funksjonsevne i den enkelte sak. Det kan for eksempel være erklæringer fra helsetjenesten, uttalelser fra PPT eller uttalelser fra barnevernet dersom de har vært involvert i saken fra før av. Om barnet har nedsatt funksjonsevne må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, og barnets funksjonsnivå må ses opp mot den enkelte situasjon barnet befinner seg.

Bjerkreim kommune har praksis med å be om sakkyndig vurdering fra PPT som gjør en vurdering av barnets funksjonsevne. Vedtakene vi har fått tilsendt viser imidlertid at PPT i hovedsak utreder med tanke på spesialpedagogisk hjelp og at behovet for tilrettelegging blir synliggjort i de tilfellene der det er behov for ressurser utover timer med spesialpedagog. Dette kan da dreie seg om oppfølging av spesialpedagogisk hjelp, helsehjelp, omsorg eller fysioterapi.

Etter vår vurdering har ikke kommunen klart for seg hva de skal innhente av dokumentasjon for å få opplysninger om et barn har nedsatt funksjonsevne. Vedtaket stadfester ikke tydelig at kriteriet for å ha rett til §19g er innfridd.

Delta på lik linje

At et barn har nedsatt funksjonsevne er ikke ensbetydende med at barnet trenger individuell tilrettelegging. Funksjonshemming er noe som oppstår når det foreligger et gap mellom personens fungering og omgivelsenes krav til funksjon. God tilpasning av omgivelsene, herunder individuell tilrettelegging, vil kunne redusere graden av funksjonsnedsettelse.

For at kommunen skal kunne ta stilling til om et barn med nedsatt funksjonsevne kan delta på lik linje med andre barn, må de i tillegg til en eventuell uttalelse fra PPT eller helsetjenesten, ha en vurdering og uttalelse fra barnehagen. Barnehagen bør si noe om gapet mellom barnets forutsetninger og barnehagens utforming, hvilke behov de mener barnet har og hva som eventuelt allerede er forsøkt gjort. I de sakene vi har fått, kommer ikke vurderingene fra barnehagen tydelig frem. Sakene inneholder heller ingen informasjon om barnehagens kompetanse, bemanning, fysiske utforming eller andre vurderinger fra barnehagen. Denne praksis er sammenfallende med kommunens rutiner med å henvise alle barn til PPT, og at vurderingene av behovet for tilrettelegging kobles sammen med behovet for spesialpedagogisk hjelp.

Kommunen mangler nedskrevne rutiner, informasjon på nettsidene og har valgt å ikke ha søknadsskjema. Konsekvensene kan bli at enkelte barn ikke blir fanget opp, eller at dokumentasjonen blir forskjellig fra sak til sak, slik det går fram av intervjuene.

PP-tjenesten har ingen lovpålagte oppgaver i saker som gjelder tilrettelegging av barnehagetilbudet. Det er opp til kommunen om de ønsker å benytte PP-tjenesten i disse sakene. I intervjuene kommer det frem at dette er en praksis som har fått etablere seg uten at det nødvendigvis har vært styrt fra vedtaksmyndigheten. Denne praksisen fordrer imidlertid riktig lovforståelse i alle ledd. I intervjuene gir PPT uttrykk for at det for dem ennå er uklart å skille hva som er spesialpedagogisk hjelp og hva som er tilrettelegging. Denne usikkerheten ser vi igjen i de sakkyndige vurderingene og i vedtakene fra kommunen. Dette blir også bekreftet i intervju.

På bakgrunn av opplysninger fra dokumentasjon og intervjuer vurderer vi det slik at kommunen har en lovforståelse som gjør at de som barnehagemyndighet ikke i tilstrekkelig grad vet hvilken informasjon de må innhente for å opplyse om et barn har nedsatt funksjonsevne. Kommunen har heller ikke opplyst saken tilstrekkeleg slik at de tydelig tar stilling til om barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging i barnehagen?

Rettslig grunnlag: Barnehageloven § 19 g og forvaltningsloven § 2 og 23

Bjerkreim kommune fatter vedtak om individuell tilrettelegging i barnehagen. Kommunens praksis er å fatte enkeltvedtak når det gis individuell tilrettelegging. Vi har mottatt ett vedtak for inneværende år. Vedtaket kombinerer rett til individuell tilrettelegging med rett til spesialpedagogisk hjelp. Vi har gjennom tilsynet ikke avdekket saker der barn som har krav på tilrettelegging ikke har fått vedtak om dette. Kommunens bemanning avdekkes å ha vært god i barnehagene, noe som vurderes å være årsaken til at barn som har hatt behov for mindre grad av tilrettelegging har fått dette innenfor rammene av ordinær drift. Dette går frem av intervjuene.

Vi ser ellers at kommunen fatter vedtak etter barnehageloven § 19a (spesialpedagogisk hjelp) og § 19 g (individuell tilrettelegging p.g.a. nedsatt funksjonsevne) i ett og samme dokument, med overskriften, *Enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp for barnehageåret 20XX/20XX*. Dette er uheldig, med tanke på at rettighetene har ulike formål og ulikt innhold. Det må komme tydelig fram at dette er to ulike vedtak med separat klagerett knyttet til hver rettighet.

Vår vurdering er at kommunen fatter vedtak når kommunen gir individuell tilrettelegging.

Har kommunen i vedtaket tatt 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**

Rettslig grunnlag: Barnehageloven § 19 g jf. forvaltningsloven § 24 og § 25 og barnekonvensjonen artikkel 3

Vi ser av dokumentasjonen at lovforståelsen i PPT kan ha påvirket utformingen av vedtakene som kommunen fatter, da PPT tilrår hjelp etter begge lovbestemmelsene i sakkyndig vurdering. I de tilfellene der det er behov for ressurser utover timer med spesialpedagog, har dette tidligere blitt definert som tilrettelegging etter § 19g, selv om tilretteleggingen etter 19g skal følge opp tiltak som gjelder spesialpedagogisk hjelp. Denne forståelsen ser ut til å være i endring i hos PPT. Tilrådingen i saken legger primært vekt på behovet for individuell tilrettelegging gjennom bruk av assistent for å videreføre spesialpedagogisk hjelp. PPT har ikke definert hvor mye av tiden til assistenten som skal benyttes til tiltak etter § 19a og hvor mye som skal regnes som 19g. Kommunens enkeltvedtak plasserer hele assistentressursen under § 19g. Det er dermed ikke samsvar mellom tilråding og vedtak, uten at dette er begrunnet.

Vedtakene vi har fått tilsendt gjør ikke vurderinger av og tar ikke stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne, men bygger på sakkyndig vurdering fra PPT. I den konkrete saken gjør PPT en vurdering av barnets funksjonsevne og hvilke behov barnet har for tilrettelegging i barnehagen. Tilretteleggingen skal dekke særskilte omsorgsbehov, i tillegg til fysisk tilrettelegging. Vedtakene viser til sakkyndig vurdering og kan gjennom dette anses delvis å ha oppfylt disse kriteriene når det gjelder krav til forsvarlig utredning og opplysning av saken. Kommunen bør etter vår vurdering likevel innarbeide de viktigste opplysningene og vurderingene også i selve vedtaket. PPT har ikke en lovbestemt rolle å utrede behov for individuell tilrettelegging for nedsatt funksjonsevne. Det er kommunens ansvar å sikre at alle relevante undersøkelser og vurderinger blir gjort, gjennom innhenting av informasjon fra barnehagen, foresatte og aktuelle helsetjenester el.

Vi ser av vedtaket at kommunen mangler forståelse for skillet mellom barnehagens § 19a og § 19g. Vi konkluderer med at det ikke gjøres en selvstendig vurdering av de relevante vurderingstemaene.

Tar kommunen stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn?

Rettslig grunnlag: Barnehageloven § 19 g jf. forvaltningsloven § 24 og § 25 og barnekonvensjonen artikkel 3.

Det må klart og tydelig komme fram av vedtaket hvilken tilrettelegging barnet skal få, hvor lenge hjelpen skal vare og hvilket omfang hjelpen skal ha. Hvor omfattende dette skal beskrives, vil variere fra sak til sak. Ut fra dokumentasjonen og vedtak om styrking av barnehagetilbudet, går det klart fram at store deler av behovene dreier seg om tiltak med spesialpedagogisk siktemål.

I vedtaket som er eksempel på kommunens gjeldende praksis, tar kommunen stilling til hvilke ressurser som skal til for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn. Som tidligere kommentert viser ikke kommunen tilstrekkelig lovforståelse av hvordan retten til tilrettelegging etter barnehageloven § 19 g skal avgrenses opp mot retten til spesialpedagogisk hjelp jf. § 19a. Dette medfører igjen uklare vedtak, spesielt med tanke på innhold. I vedtaket heter det f.eks. at ekstraressursen skal ivareta stell og daglig omsorg, samt videreføre spesialpedagogens og fysioterapeutens arbeid. Kommunen beskriver ikke tydelig barnets individuelle tilretteleggingsbehov, hvilke behov som kan legges til rette for innen ordinært barnehagetilbud og hvilke behov barnet trenger individuell tilrettelegging for.

Vår vurdering er at kommunen ikke har en praksis som ivaretar lovkravet på dette området.

Inneholder vedtak om avslag en begrunnelse om hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging?

Rettslig grunnlag: Barnehageloven § 19 g jf. forvaltningsloven § 24

Vi har ikke mottatt eksempler på vedtak om avslag.

I vedtak der kommunen kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde i en bestemt barnehage, legger kommunen særlig vekt på:

- a) tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer**
- b) de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen**
- c) virksomhetens ressurser**

Rettslig grunnlag: Barnehageloven § 19 g jf. barnekonvensjonen artikkel 3

Vi har ikke mottatt eksempler på denne typen vedtak. Det bekreftes også gjennom intervju at kommunen ikke har hatt saker der dette har vært aktuelt.

Tar kommunen stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging?

Rettslig grunnlag: Barnehageloven § 19 g jf. barnekonvensjonen artikkel 3

Barnet sitt beste er en rett, et generelt prinsipp og en regel i saksbehandling. Alle offentlige organ må ivareta dette i saker som gjelder barn. At det er et grunnleggende hensyn, betyr at det er et hensyn som skal veie tungt, og det skal mye til for å sette det til siden. En vurdering av barnets beste må være synlig i vedtaket. Det må komme fram hvordan barnet sitt beste er undersøkt, og hva som er innholdet i vurderingen. Det vil si hvordan kommunen har kommet fram til hva som er barnets beste. Hvordan dette er avveid mot andre hensyn, og hvorfor eventuelle andre hensyn går foran, må også komme fram i vedtaket. Det må blant annet gjøres en konkret og individuell vurdering for det enkelte barn ut fra faktorer som:

- helsemessige behov
- særskilte omsorgs- og sikkerhetsbehov
- barnets identitet (personlighet, evner og anlegg)
- barnets egne synspunkt.

Det kan også være aktuelt å vurdere behovet for deltakelse i fellesskapet og behov for hvile opp mot særskilte behov for utvikling og læring. Behovet for spesialpedagogisk hjelp jf. bhgl. § 19 a bør også vurderes i forhold til tilrettelegging jf. §19g.

Kommunens vedtak etter barnehageloven § 19g inneholder ikke formuleringer som viser at kommune forholder seg til barnekonvensjonen direkte, eller til føringer knyttet til art.3 om barnets beste. En del av vektleggingen av barnets beste. Dette må tilpasses

alder og modenhet. Opplysninger gitt i intervjuer viser at kommunen ikke har rutine for dette per i dag. Slik vi vurderer praksis kan dette være et forbedringsområde. Det å treffe barnet og observere det i barnehagen kan være et alternativ, eller at barnehagens ansatte bevisstgjøres på hvordan de kan høre barnet på en slik måte at barnets stemme ivaretas i prosessen.

Ut fra opplysninger gitt i intervju, kommunens totale rutine for saksutredning ved bruk av §19g og fremlagte enkeltvedtak, kan man ikke se at kommunen bevisst gjør bruk av barnekonvensjonen i vedtaksfasen. Vi kan derfor ikke klart fastslå at kommunen tar stilling til barnets beste når de fatter enkeltvedtak om individuell tilrettelegging.

Inneholder vedtaket informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen?

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Enkeltvedtaket om § 19 g inneholder opplysninger om klageadgang og viser til § 28 i forvaltningsloven. Vedtaket inneholder klagefrist og informasjon om klageinstans.

At kommunen fatter enkeltvedtak om §19g i samme dokument som vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter §19a, under overskriften Enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp, kan som påpekt undergrave foresattes forståelse av at barnet gis to adskilte rettigheter etter barnehageloven. Selv om kommunen er ansvarlig for begge deler, er regelverket bygd opp forskjellig.

Retten etter § 19a utløses etter noen gitte kriterier, mens retten etter § 19g utløses av andre kriterier. For at foreldrene skal vite hva de kan klage på, må det klart og tydelig framkomme av vedtaket hvilke vurderinger som er gjort i forhold til hvilke rettigheter og hvilke tiltak som skal igangsettes. Her har kommunen et forbedringspunkt. Viser også til drøfting over. Vedtakene viser likevel til klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen.

Fylkesmannen sin vurdering er at kommunen oppfyller det rettslige kravet på dette området.

Inneholder enkeltvedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Enkeltvedtaket om § 19 g inneholder opplysninger om å se sakens dokumenter. Fylkesmannens vurdering er at kommunen oppfyller det rettslige kravet på dette området.

Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig?

Rettslig grunnlag: Barnehageloven § 19g, jf. forvaltningsloven § 11a

Det går det ikke frem av vedtakene når foresatte har søkt eller bedt om tilrettelegging, og når kommunen faktisk har fattet vedtaket. Etter vår vurdering er dette tegn på manglende skriftlige rutiner som setter standart for praksis. Andre sårbarhetsfaktorer i kommunen som kan forsinke prosessen er kommunens rutiner med å benytte seg av URT og PPT i saker om tilrettelegging. Kommunen skal som sagt på selvstendig grunnlag utrede og gjør vedtak. Manglende forståelse for rettighetene er også en forsinkende sårbarhetsfaktor. I intervju kom det frem eksempel på sak som lå på vent hos vedtaksorganet fordi kommunen var usikker på saksgangen.

På bakgrunn av kommunens nåværende rutiner og manglende lovforståelse, vurderer vi at kommunen ikke fatter vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig.

Iverksetter kommunen vedtaket fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer?

Rettslig grunnlag: Barnehageloven § 19 g, jf. forvaltningsloven § 11 a

Ifølge opplysninger gitt i intervju har barnehagene opp til dagens dato vært godt bemannet, og vedtakene har kunnet bli iverksatt umiddelbart.

Tilsendt dokumentasjon viser likevel at kommunen har rutine på å gjøre vedtak gjeldene fra nytt barnehageår og at dette kan medføre en unødvendig utsettelse av hjelpen til barn som blir utredet tidlig på året. Et eksempel er et vedtak som viser en justert tilrådning datert 18.02 2020. Påfølgende vedtak ble endret i tråd med ny tilrådning 27.05.2020, men ikke gjort gjeldene før barnehageår 2020/2021, seks måneder senere. I intervjuet vises det til at i denne aktuelle saken har barnet hatt hjelp i tråd med første vedtak gjennom året, selv om det tok tid før nytt vedtak ble gjort gjeldende.

Fylkesmannen vil understreke at det er barnets behov som avgjør når tilretteleggingen skal starte. Hvis dere oppdager nye eller endrede behov i løpet av barnehageåret og det fattes vedtak om tilrettelegging av barnehage tilbudet, kan dere ikke vente til et nytt barnehageår med å iverksette den aktuelle tilretteleggingen.

Etter Fylkesmannens vurdering viser dokumentasjon at kommunen har rutiner som kan forsinke iverksetting av vedtakene. Vi anser derfor ikke lovkravet som oppfylt på dette punktet.

Gjennomfører kommunen individuell tilrettelegging i tråd med vedtaket?

Rettslig grunnlag: Barnehageloven § 19 g

Vi har ikke avdekket at kommunen har annen praksis enn å gjennomføre tilrettelegging i tråd med vedtak.

3 Våre reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

Kommunen mangler forståelse for skillet mellom barnehageloven § 19a og § 19g. Det vil være av betydning for kommunes arbeid med å rette opp påleggene under at riktig forståelse kommer på plass.

Vi har funnet at dere ikke overholder regelverket på alle områder. Vi varsler at vi vil fatte et vedtak hvor vi pålegger dere å rette opp følgende forhold, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

Kommunen må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 19 g. Bjerkreim kommunen må i den forbindelse se til at:

1. kommunen gjør tilstrekkelige aktiviteter for å fange opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging. Dette innebærer at:

- a) Kommunen må sikre at de har riktig forståelse av begrepet nedsatt funksjonsevne
- b) Kommunen må i tilstrekkelig grad informere barnehagen og foreldrene om rettigheten i barnehageloven § 19g
- c) Kommunen må etablere retningslinjer på hvordan de fanger opp barn med behov for tilrettelagt barnehagetilbud

2. kommunen undersøker om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging. Dette innebærer at:

- a) Kommunen må legge til rette for at foreldre og barnehage har tilstrekkelig informasjon om § 19g, og følge opp all informasjon om at et barn kan ha nedsatt funksjonsevne med nærmere undersøkelser.
- b) Kommunen må sørge for å etablere rutiner for å undersøke behovet for tilrettelegging av barn med nedsatt funksjonsevne.

3. kommunen opplyser saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til:

- om et barn har en nedsatt funksjonsevne
- om barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn. Dette innebærer at:

- a) Kommunen må på selvstendig grunnlag innhente tilstrekkelig informasjon om et

barn for å kunne ta stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne

- b) Kommunen må på selvstendig grunnlag innhente tilstrekkelig informasjon for å kunne ta stilling til om barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn, blant annet opplysninger fra barnehagen.

4. Kommunen i vedtaket tar 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. Dette innebærer at:**

- a) Kommunen må i vedtaket ta stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne som gir rett til individuell tilrettelegging i barnehagen.
- b) Kommunen må i vedtaket gjøre en vurdering og ta stilling til hvorfor barnet trenger tilrettelegging for å kunne nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet.
- c) Kommunen må i vedtaket ha med en *barnets beste vurdering*

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

- a) Kommunen må sikre at vedtaket klart og tydelig sier hvilken tilrettelegging som gis og eventuelt varigheten og omfanget av tiltaket.

6. Kommunen tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging

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

3.2 Oppfølging av påleggene

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal dere erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet.

Fristen er 02.04.2021. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

4 Dere har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dere kan klage på enkeltvedtaket. Hvis dere klager, må dere gjøre det innen **tre uker**. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til dere, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dere sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med dere, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken. I forvaltningsloven § 32 kan dere se hvordan dere skal utforme klagen.

Dere kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Dere er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Mette Sømme
Tilsynsleder

Hanne Sørli Ronæss
seniorrådgiver

Astrid Løvås Pundsnes
rådgiver