



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT

Barnehagelova § 19 g

Tilrettelagt tilbud til barn med nedsett funksjonsevne

Fitjar kommune

21. oktober 2019

Sak 2019/14150



Innhald

Samandrag	3
1. Vår tilsynsmyndigheit	4
2. Om tilsynet med Fitjar kommune	4
3. Dei rettslege krava i barnehagelova § 19 g	5
4. Kommunen «skal sikre» at barn med nedsett funksjonsevne får eit eigna tilrettelagt barnehagetilbod	6
4.1 Rettsleg krav	6
4.2 Fylkesmannen si undersøking og vurdering	7
4.3 Fylkesmannen sin konklusjon	9
5. Kommunen skal følgje sakshandsamingsreglane for enkeltvedtak i forvaltningslova	9
5.1 Rettslege krav	9
5.2 Fylkesmannen sine undersøking og vurdering	11
5.3 Fylkesmannen sin konklusjon	14
6. Frist for retting av brot på regelverket	15



Samandrag

Tilsyn etter barnehagelova § 19 g

Fylkesmannen har ført tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit, jf. barnehagelova § 9 første ledd. Temaet for tilsynet er kommunen sin plikt etter barnehagelova § 19 g.

Formålet med tilsynet er å kontrollere at barnehagemyndigheita sikrar at barn med nedsett funksjonsevne får individuell tilrettelegging i barnehagen.

Fitjar kommune er valt ut etter ei vurdering av kor sannsynleg det er at kommunen ikkje oppfyller krava i barnehagelova § 19 g. Grunnlaget for vurderinga er tilbakemeldinga som blei gitt i Fylkesmannen si kartlegging i februar 2019. I kartlegginga gjekk det mellom anna fram at Fitjar kommune ikkje har informasjon om innhaldet i barnehagelova § 19 g på sine nettsider. Det gjekk også fram at Fitjar kommune ikkje har skrive vedtak etter barnehagelova § 19 g.

Denne endelege tilsynsrapporten omhandlar våre funn knytt til temaet som er valt, på det tidspunktet tilsynet er gjennomført.

Funn

Fylkesmannen konkluderer med at Fitjar kommune ikkje oppfyller plikta til å sikre at barn med nedsett funksjonsevne får eit eigna tilrettelagt tilbod etter barnehagelova § 19 g.

Fitjar kommune må utarbeide eit system for å sikre at barn som har nedsett funksjonsevne får eit eigna tilrettelagt barnehagetilbod. Systemet må vere forsvarleg.

Vurderingane av kommunen sin praksis knytt til barnehagelova § 19 g, er basert på innsendt dokumentasjon.

Vegen vidare

Etter forvaltningslova § 16 fekk Fitjar kommune tilsendt førebels tilsynsrapport 26. september 2019. Frist for tilbakemelding var 17. oktober 2019. Vi fekk tilbakemelding på den førebelse rapporten den 4. oktober 2019. Tilbakemeldinga inneheldt ikkje opplysingar som påverkar utfallet i vår endelege rapport.

Fylkesmannen har funne brot på regelverket. I denne rapporten får Fitjar kommune frist til å rette brota, jf. kommunelova § 60 d. Frist for retting er 2. desember 2019.



1. Vår tilsynsmyndigheit

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit, jf. barnehagelova § 9 første ledd. Tilsynet skal vere eit tilsyn med dei lovpålagde oppgåvene til kommunen, jf. kommunelova § 60 b.

Fylkesmannen sitt tilsyn skjer i samsvar med reglane i forvaltningslova. Tilsynet skal byggje på openheit og likebehandling, og skal kunne etterprøvast og gjennomførast på ein effektiv måte.

Fylkesmannen legg barnekonvensjonen til grunn ved tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit. Barnekonvensjonen går ved motstrid føre norsk lov. Artikkel 3 i konvensjonen er tydeleg på at *til beste for barn* skal leggjast til grunn som eit grunnleggande omsyn i alle avgjerder som vedkjem barn. Artikkel 23 i konvensjonen seier at eit barn som er psykisk eller fysisk funksjonshemma bør ha eit fullverdig og anstendig liv under forhold som sikrar verdigheit, fremjar sjølvstende og gjer det lettare for barnet å delta aktivt i samfunnet. Barnehagelova § 19 g er med på å sikre at artikkel 23 vert sett i verk, ved at barn vert sikra eit eigna individuelt tilrettelagt barnehagetilbod.

Fylkesmannen skal kontrollere om kommunen oppfyller plikta til å sikre at barn med nedsett funksjonsevne får eit eigna individuelt tilrettelagt barnehagetilbod etter barnehagelova § 19 g.

2. Om tilsynet med Fitjar kommune

Fylkesmannen har gjennomført skriftleg tilsyn etter barnehagelova med Fitjar kommune som barnehagemyndigheit. Barnehagemyndigheita i Fitjar kommune er lagt til skulesjefen.

Fitjar kommune er valt ut etter ei vurdering av kor sannsynleg det er at kommunen ikkje oppfyller krava i barnehagelova § 19 g. Grunnlaget for vurderinga er tilbakemeldinga som blei gitt i Fylkesmannen si kartlegging i februar 2019. I kartlegginga gjekk det mellom anna fram at Fitjar kommune ikkje har informasjon om innhaldet i barnehagelova § 19 g på sine nettsider. Det gjekk også fram at Fitjar kommune ikkje har skrive vedtak etter barnehagelova § 19 g.

Tilsynet med Fitjar kommune blei opna ved varsel om tilsyn 3. juli 2019. Kommunen sin frist til å legge fram dokumentasjon var 26. august 2019.

Følgjande dokument ligg til grunn for tilsynet:

- Svarbrev i samband med innsending av dokumentasjon
- Tre meldingar om behov etter barnehagelova § 19 g
- Tre vedtak etter barnehagelova § 19 g
- To rapportar frå syns- og audiopedagogisk teneste
- To halvårsrapportar om spesialpedagogisk hjelp etter barnehagelova § 19 a
- Tre sakkunnige vurderingar av behov for spesialpedagogisk hjelp etter barnehagelova § 19 a
- To reviderte sakkunnige vurderingar av trong for spesialpedagogisk hjelp etter barnehagelova § 19 a
- Ein årsrapport for barn med behov for tilrettelegging etter barnehagelova § 19 g
- Tre innkallingar til møte med barnehagestyrarane
- To presentasjonar om barnehagelova § 19 g
- Eit spørjeskjema for barn ved 54 månader
- Mal for årsrapport for barn med behov for tilrettelegging etter barnehagelova § 19 g



- Mal for plan for barn med behov for tilrettelegging etter barnehagelova § 19 g
- Mal for pedagogisk rapport for barnehage – ved melding om behov etter barnehagelova § 19 g.

Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar er baserte på den skriftlege dokumentasjonen vi har fått av kommunen.

Vi har undersøkt om kommunen som barnehagemyndigheit sikrar at barn med nedsett funksjonsevne får eit eigna individuelt tilrettelagt tilbod, jf. barnehagelova § 19 g, og at generelle sakshandsamingsreglar etter forvaltningslova er følgde.

Vi sende førebels rapport til dykk 26. september 2019. Frist for tilbakemelding var 17. oktober 2019. Vi fekk tilbakemelding på den førebelse rapporten den 4. oktober 2019. Tilbakemeldinga inneheldt ikkje opplysingar som påverkar utfallet i vår endelege rapport.

I denne rapporten får Fitjar kommune frist til å rette brota vi har funne på regelverket, jf. kommunelova § 60 d.

3. Dei rettslege krava i barnehagelova § 19 g

Barnehagelova § 19 g første setning slår fast at:

«Kommunen skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.»

Alle barn som går i barnehage har krav på eit tilbod i tråd med barnehagelova og rammeplan for barnehagar. Barn med nedsett funksjonsevne skal ha høve til å delta i det ordinære barnehagetilbodet på same måte som andre barn. Dersom barnet treng tilrettelegging for å kunne ta i bruk det ordinære barnehagetilbodet, har kommunen ei plikt til å gjere vedtak som sikrar at barnet får eit eigna individuelt tilrettelagt tilbod, jf. barnehagelova § 19 g. Føremålet med individuell tilrettelegging er å gi barn med særlege utfordringar lik moglegheit til å gjere seg nytte av barnehageplassen sin som andre barnehagebarn. Tilrettelegginga skal bli fastsett med utgangspunkt i barnet sine behov, og ressursane skal bli tildelt barnet i eit enkeltvedtak.

Omgrepet «nedsatt funksjonsevne» er ikkje definert i barnehagelova, men i forarbeidet blir det vist til at vilkåret omfattar fysiske, psykiske og kognitive funksjonsnedsettingar. Det må avgrensast mot bagatellmessige og forbigåande forhold. Det er individuelle forskjellar mellom barn utan at det på grunn av dette er tale om funksjonsnedsetting. Forhold som er å rekne som innanfor normalvariasjonen i småbarnsalderen vil falle utanfor.

Sentralt i denne vurderinga er om barnet har ei funksjonsnedsetting av ein slik art at det hindrar barnet i å bruke barnehageplassen sin på lik linje med andre barnehagebarn. Dersom kommunen kjem til at barnet har nedsett funksjonsevne, må det konkretiserast i kva situasjonar barnet treng tilrettelegging, når det treng tilrettelegging, og korleis tilrettelegginga skal bli utført.

Det er kommunen som barnehagemyndigheit som har ansvaret for å sikre at barn med nedsett funksjonsevne får eit tilrettelagt tilbod. Plikta gjeld for barn med nedsett funksjonsevne som er busett i kommunen, og som har barnehageplass.

Barnehagelova § 19 g andre setning seier:

Plikten til tilrettelegging omfattar ikkje tiltak som innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen. Ved vurderingen av om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde,



skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser.

Vilkåret «uforholdsmessig byrde» handlar om kommunen si plikt til å leggje til rette tilbodet i ein bestemt barnehage. I forarbeida er det framheva at dette unntaket er meint som ein snever sikkerheitsventil, og at foreldre med barn med nedsett funksjonsevne i utgangspunktet har rett til å velje barnehageplass på lik linje med andre foreldre.

Dette tilseier at kommunen sin økonomi ikkje kan vere eit omsyn i vurderinga av om tilrettelegginga skal bli gitt eller kva omfang den skal ha. Kommunen kan derfor ikkje avslå søknader med grunngjeving i at dei ikkje har økonomiske ressursar.

Det går fram av barnehagelova § 19 g andre ledd at det er kommunen som barnehagemyndighet som skal gjere vedtak etter føresegna.

4. Kommunen «skal sikre» at barn med nedsett funksjonsevne får eit eigna tilrettelagt barnehagetilbod

4.1 Rettsleg krav

Barnehagelova § 19 g krev at kommunane «skal sikre» at barn som har nedsett funksjonsevne får eit eigna tilrettelagt barnehagetilbod. I vilkåret «skal sikre» kan det innfortolkast at kommunen må ha eit system for å sjå til at dei oppfyller plikta dei har etter føresegna. Dette systemet må vere forsvarleg.

Regelverket gjev ikkje føringar for korleis eit system må vere utforma for at det skal kunne reknast for å vere forsvarleg. Ofte vil lokale tilhøve vere førande for korleis systemet bør utformast. Eit system som kan reknast for å vere forsvarleg i ein kommune er derfor ikkje automatisk forsvarleg i ein annan kommune. Kommunen står dermed fritt til å utforme sitt eige system, basert på lokale tilhøve, så lenge det kan reknast for å vere forsvarleg. For å sikre at eit system er forsvarleg er det ofte nødvendig å utarbeide rutinar.

Systemet må famne om alle steg i prosessen fram mot å sikre at barnet får eit eigna tilrettelagt barnehagetilbod. Dette vil mellom anna kunne gjelde å formidle informasjon om regelverket til relevante aktørar, og sørge for at det er kjent korleis behov om tilrettelegging kan meldast inn til kommunen.

Kommunen har plikt til å fange opp barn som kan ha rett på tilrettelegging. Kommunen kan derfor ikkje *pålegge* føresette eller barnehage å søke om tilrettelegging. Kommunen har plikt til å vurdere om eit barn kan ha rett på tilrettelegging uavhengig av om dei får ein søknad eller melding om behov.

Når kommunen vert kjent med at eit barn kan ha rett på tilrettelegging må dei sørge for å innhente tilstrekkeleg med opplysingar til å vurdere om vilkåra i § 19 g er oppfylt.

For at kommunen skal oppfylle plikta til å sikre at barn med nedsett funksjonsevne får eit eigna tilrettelagt barnehagetilbod, må det gjerast vedtak, jf. barnehagelova § 19 g siste setning. Desse vedtaka må synleggjere at kommunen har gjort ei korrekt vurdering av vilkåra i § 19 g og i tillegg vere i tråd med reglane i forvaltningslova. Systemet til kommunen bør også famne om dette steget



av prosessen. Det same gjeld oppfølginga av om tilrettelegginga blir gjennomført i tråd med vedtaket.

På denne bakgrunn skal Fylkesmannen i dette tilsynet undersøke om kommunen har sannsynleggjort at dei har eit system på området, som sikrar at plikta etter barnehagelova § 19 g blir oppfylt, og som er forsvarleg.

4.2 Fylkesmannen si undersøking og vurdering

Rutine

Kommunen må sannsynleggjere at dei har eit system for å sikre at barn som har nedsett funksjonsevne får eit eigna tilrettelagt barnehagetilbod. Systemet må vere forsvarleg. For å sikre at eit system er forsvarleg er det ofte nødvendig å utarbeide rutinar.

Kommunen har sendt inn dokumentasjon som viser at dei har utarbeida malar og andre dokument som gjeld barnehagelova § 19 g. Dei har likevel ikkje gitt ei skildring av kva rutinar dei har for å sikre at dei gjer det som er nødvendig i alle steg i prosessen fram mot å sikre at barnet får eit eigna tilrettelagt barnehagetilbod.

Kommunen sine plikter etter føresegna er omfattande. Fråvær av rutinar vil ofte føre til at oppgåvene vert utført ulikt ut frå person til person, noko som kan føre til ulik kvalitet på arbeidet og meir vilkårlege avgjerder.

Ut frå dokumentasjonen kommunen har lagt fram kan vi ikkje sjå at dei har sannsynleggjort at dei har ei rutine for korleis kommunen skal gå fram for å oppfylle sine plikter etter § 19 g, på alle steg i prosessen.

Med bakgrunn i dette konkluderer vi med at med at kommunen ikkje har tilstrekkeleg med rutine for å sikre eit tilrettelagt tilbod til barn med nedsett funksjonsevne etter barnehagelova § 19 g.

Informasjon

Som ein del av plikta til å sikre at barn får dekkja sitt behov for tilrettelegging etter § 19 g, bør kommunen ha eit system for å spreie informasjon om regelverket til dei som kan ha behov for tilrettelegging. Det bør også gjerast kjent at behovet kan meldast inn til kommunen. Eit slik system er nødvendig for at kommunen skal kunne fange opp barn med tilretteleggingsbehov.

Kommunen skriv at barnehagelova § 19 g jamleg er tema på leiarmøte for barnehagestyrarane i kommunen. Vi ser av vedlagte sakslistar at barnehagelova § 19 g har vore tema på fleire møte. Vidare har kommunen lagt fram to presentasjonar som informerer om regelverket i § 19 g. Kommunen skriv at dei også har nytta presentasjonane til drøfting kring regelverket.

Dette tilseier at kommunen set barnehagestyrarane i stand til å spreie informasjon om regelverket til dei som kan ha behov for tilrettelegging. Vi vil likevel presisere at dersom kommunen legg opp til at andre aktørar skal ha ei slik rolle, må kommunen ha eit system for å sørge for at aktørane har tilstrekkeleg kompetanse for å gjere dette. Ansvar etter § 19 g på dette punktet vil framleis liggje til kommunen.

Kommunen har oppdatert nettsida i etterkant av vår kartlegging i februar 2019, slik at det no er informasjon om barnehagelova § 19 g, på sida som gjeld «Barnehageplass». Ut frå desse



opplysingane har Fylkesmannen sett nærare på nettsida, med bakgrunn i at det er viktig at informasjonen som vert gjeve er rett.

Vi har mellom anna merka oss følgjande:

«Foreldra melder behov for tilrettelegging av barnehagetilbodet til sitt barn. Det er ingen frist for melding. Det er å tilrå at meldinga er skriftleg. Barnehagen kan gje hjelp og rettleiing».

Fylkesmannen vil etter dette peike på at kommunen ikkje kan pålegge føresette å søkje om eller melde inn tilretteleggingsbehov. Ei slik ordning vil i realiteten innebere ei overføring av plikta til å fange opp barn med tilretteleggingsbehov til dei føresette, i strid med barnehagelova § 19 g. Kommunen har plikt til å vurdere om eit barn kan ha rett på tilrettelegging uavhengig av om det er sett fram ein søknad eller meldt inn eit behov. Informasjonen kan også tolkast slik at det er nødvendig å setje fram ei formell melding om tilrettelegging, noko som kan vere avskrekkande for føresette. Terskelen for å melde inn eit behov skal vere låg.

Fylkesmannen finn derfor at kommunen gjev informasjon som ikkje er i tråd med § 19 g. Vi har etter dette kome til at kommunen ikkje har eit system for å informere om rettane i barnehagelova § 19 g, som er forsvarleg.

Vedtak

Kommunen må gjere vedtak både dersom dei kjem til at eit barn med nedsett funksjonsevne har rett til tilrettelegging etter § 19 g, og i dei tilfella dei kjem til at barnet ikkje har ein slik rett. Vurderinga til kommunen må ta utgangspunkt i vilkåra i barnehagelova § 19 g, og samtidig gjerast i tråd med reglane for enkeltvedtak forvaltningslova.

I kartlegginga frå februar 2019 skriv kommunen at dei har gjort eitt vedtak etter barnehagelova § 19 g, etter 1. januar 2018. Som vedlegg til svar på kartlegginga har kommunen derimot lagt ved eit vedtak som er gjort etter § 19 a. Fylkesmannen la derfor til grunn at kommunen ikkje har gjort vedtak etter § 19 g.

Kommunen har derimot, i svar til varselet, lagt ved eit vedtak etter § 19 g, som er gjort 20. juni 2018. Dette viser at kommunen hadde gjort eit vedtak etter § 19 g, slik det vart opplyst i svar til kartlegginga.

Vidare har kommunen lagt fram to vedtak, som begge er gjort i etterkant av vårt varsel av 3. juli 2019. Fylkesmannen legg etter dette til grunn at kommunen gjer vedtak etter barnehagelova § 19 g. Innhaldet i vedtaka vert nærare vurdert under punkt 5.

Oppfølging av at vedtaka vert gjennomført

Kommunen si plikt etter barnehagelova § 19 g omfattar også ei plikt til å følgje opp om tilrettelegginga blir gjennomført i tråd med vedtaket.

Kommunen har lagt ved ein mal for ein plan som gjeld «tilrettelegging for barn med vedtak etter barnehagelova § 19 g». Planen skal fyllast ut av styraren i barnehagen innan 1 ½ månad etter at



vedtaket vert gjort. Ansvar for planen ligg til styraren. Den skal oppbevarast i barnehagen, men føresette og kommunen skal ha kopi.

I planen skal barnehagen skildre korleis dei har tenkt til å gjennomføre vedtaket kommunen har gjort. Dei skal skissere kva tiltaket gjeld, korleis dei skal gjennomføre det, når det skal skje og kven som har ansvar for gjennomføringa.

Vidare har kommunen lagt ved ein mal for årsrapport som gjeld «tilrettelegging for barn med vedtak etter barnehagelova § 19 g». Årsrapporten skal innehalde opplysingar om tiltaka som er fastsett og barnehagen si gjennomføring av dei. Behovet for vidare tilrettelegging skal også vurderast. Frist for årsrapportering er 31. mai. Ansvar for planen ligg til styraren. Den skal oppbevarast i barnehagen, men føresette og kommunen skal ha kopi.

Fylkesmannen vurderer at ei slik rutine for å krevje ein rapport frå barnehagen, vil vere hensiktsmessig for å sikre at tilrettelegginga blir gjennomført i tråd med vedtaket.

Fylkesmannen vil likevel påpeike at kommunen ikkje kan delegere ansvaret for oppfølginga til barnehagen. Det er kommunen si plikt å sjå til at årsrapportane vert brukt og sendt inn til kommunen. Årsrapporten vil vidare ikkje fungere som eit verktøy for å følgje opp at vedtaka vert gjennomført, med mindre kommunen også ha eit system som fastset korleis dei skal bruke informasjonen i årsrapportane. Kommunen har ikkje vedlagt dokumentasjon på korleis desse rapportane blir følgt opp.

Ut frå dokumentasjonen kan vi ikkje sjå at kommunen har sannsynleggjort at eit system som fastset korleis kommunen skal sjå til at vedtaka vert gjennomført.

Vi konkluderer med at kommunen ikkje har eit system for å sikre at tilrettelegginga blir gjennomført i tråd med vedtaket, som er forsvarleg.

4.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Fylkesmannen har kome til at Fitjar kommune ikkje har sannsynleggjort at dei har eit system for å sikre at barn som har nedsett funksjonsevne får eit eigna tilrettelagt barnehagetilbod, jf. barnehagelova § 19 g, som er forsvarleg.

5. Kommunen skal følgje sakshandsamingsreglane for enkeltvedtak i forvaltningslova

5.1 Rettslege krav

Når kommunen skal gjere vedtak om tilrettelegging, må dei følgje føresegnene i forvaltningslova. Dette set mellom anna krav til at vedtaket er grunngjeve, og at saka skal vere så godt opplyst som mogleg. Grunngjevinga skal setje parten i stand til å forstå vedtaket. Dette set krav til at kommunen, på ein god og forståeleg måte, viser korleis dei har vurdert lova sine vilkår. Gode vurderingar krev at kommunen får saka godt opplyst. Vedtaka til kommunen må også oppfylle dei formelle krava til enkeltvedtak i forvaltningslova.



Krav til å opplyse saka

Kommunen «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf. forvaltningslova § 17. Å få saka godt opplyst, er nødvendig for at kommunen skal kunne gjere dei vurderingane som barnehagelova § 19 g krev.

Ettersom behovet til det enkelte barn varierer, vil også undersøkingane kommunen må gjere variere, for å få saka så godt opplyst som mogleg. Nokre saker krev grundigare undersøkingar enn andre. Til dømes vil uttale frå barnehagen, PPT eller kommune- og spesialisthelsetenesta i nokre tilfelle måtte innhenta for å opplyse saka. Ei melding om behovet for tilrettelegging frå foreldre eller barnehage vil og vere med på å gi opplysningar i saka.

Krav til grunngjeving

I forvaltningslova § 24 er det stilt krav om at enkeltvedtak «skal grunngis». Kravet må sjåast saman med forvaltningslova § 25, som har minimumsreglar om kva grunngjevinga skal innehalde. Formålet med kravet til grunngjeving er mellom anna at mottakaren av vedtaket blir sett i stand til å forstå kva vedtaket er basert på og inneber, og om vedtaket er korrekt.

Eit minimum for at vedtaket etter barnehagelova § 19 g skal etterleve kravet til grunngjeving er for det første at kommunen vurderer funksjonsevna til barnet. Dersom kommunen kjem til at barnet har «nedsett funksjonsevne» i barnehagen, må kommunen identifisere kva som er til hinder for at barnet kan ta i bruk barnehageplassen sin på same måte som andre barn, og vurdere kva for tiltak som må til for å bygge ned desse barrierane. Kommunen må vurdere kva som vil vere eigna tiltak for akkurat dette barnet. Tiltaka må bli vurdert opp mot barnets funksjonsnedsetting og behov. Kommunen må ta utgangspunkt i barnet sine individuelle behov og konkretisere i kva situasjonar barnet treng tilrettelegging, når det treng tilrettelegging og korleis tilrettelegginga skal bli utført.

Formelle krav

Etter forvaltningslova § 11 a er utgangspunktet at kommunen skal førebu og avgjere saka utan ugrunna opphald. Kva som kan reknast som forsvarleg sakshandsamingstid vil mellom anna kunne variere med saka si art og omfang.

Kommunen skal, så snart som råd, gje melding om vedtaket til partane, jf. forvaltningslova § 27 første ledd.

Det følgjer vidare av forvaltningslova § 27 tredje ledd at underretninga skal gi opplysningar om «klageadgang, klagefrist, klageinstans og nærmare framgangsmåte ved klage». Kommunen må opplyse om at klagefristen er tre veker frå då parten fekk vedtaket, at klagen skal sendast til kommunen, og kven som er klageinstans.

Partane i ei sak har rett til å gjere seg kjend med dokumenta i saka, jf. forvaltningslova § 18. Enkeltvedtaket skal innehalde opplysningar om retten til innsyn og unntaka frå den, jf. forvaltningslova § 27.

Nærmare reglar for saksbehandling ved klage går fram av forvaltningslova §§ 27–32.



5.2 Fylkesmannen sine undersøking og vurdering

Vedtak

Fitjar kommune har lagt ved tre vedtak, eitt frå juni 2018, eitt frå juni 2019 og eitt frå juli 2019. Dei er alle gjort etter barnehagelova § 19 g. Alle vedtaka gjeld i eitt år, og dei gir alle ekstra assistentressurs med eit gitt timetal per uke. To av vedtaka gir lågare timetal enn det vart meldt behov om.

Krav til å opplyse saka

Vedtaka frå juni og juli 2019 gjeld barn som allereie har fått tilrettelegging i barnehagen, utan at tilrettelegginga er fastsett i vedtak.

For å kunne gjere ei vurdering av kva tilrettelegging kommunen skal sette i verk i nytt vedtak, meiner Fylkesmannen at det er nødvendig å innhente informasjon om kva nytte barnet har hatt av dei tiltaka som allereie er sett i verk.

I vedtaket frå juni 2019 har ikkje kommunen innhenta slik informasjon.

I samband med sakshandsaminga av vedtaket frå juli 2019 har kommunen innhenta ein årsrapport om tilrettelegging etter barnehagelova § 19 g. Rapporten skildrar kva tiltak som er iverksett, og kva ressurspersonen har bidrege med. Den viser også kva behov for tilrettelegging barnehagen vurderer at barnet har vidare. Rapporten manglar ei vurdering av kva nytte barnet har hatt av dei tiltaka som er iverksett.

Fylkesmannen vurderer det slik at kommunen ikkje har innhenta informasjon om kva nytte barnet har hatt av tilrettelegginga i desse sakene. Vi vurderer det slik at det utan desse opplysningane vil vere vanskeleg å opplyse saka tilstrekkeleg.

I alle vedtaka har kommunen henta inn sakkunnige vurderingar frå PPT. Til dette vil Fylkesmannen påpeike at det ligg utanfor PPT sitt ansvarsområde å vurdere om eit barn med nedsett funksjonsevne har behov for eit eigna individuelt tilrettelagt barnehagetilbod etter § 19 g. PPT sitt ansvar er knytt til spesialpedagogisk hjelp etter barnehagelova § 19 a, som inneber heilt ulike vurderingar.

Fylkesmannen vurderer at rapportane likevel gir informasjon om barnet som er nyttig ved vurderinga etter § 19 g. For at slike rapportar skal kunne kaste lys over ei sak som gjeld tilrettelegging etter barnehagelova § 19 g, må kommunen vere merksam på at rapporten er gjort i forbindelse med vurdering av behov om spesialpedagogisk hjelp.

I vedtaka frå juni og juli 2019 har kommunen vist til halvårsrapportar frå barnehagane. Halvårsrapportane omhandlar spesialpedagogisk hjelp. Fylkesmannen kan ikkje sjå at desse rapportane bidreg til å opplyse sakene.

I samband med vedtaket frå juli 2019 har kommunen lagt ved eit spørjeskjema som foreldra skal fylla ut når barnet er 54 månader. Dette skjemaet skal fange opp vanskar innanfor ulike utviklingsområde. Skjemaet brukast av PPT i samband med vurdering av behov for spesialpedagogisk hjelp. Fylkesmannen ser at kommunen i stor grad har henta inn relevant informasjon i sakene. Vi ser også at kommunen har henta inn mykje informasjon som berre er relevant i ei vurdering av om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp. Vilkåra for å ha rett til



spesialpedagogisk hjelp og vilkåra for å ha rett til tilrettelegging er ulike. Dette medfører at kommunen må gjere ulike vurderingar etter dei to føresegnene, og dermed at kommunen må innhente ulike typar opplysingar for å kunne vurdere om barnet har ein rett etter § 19 g, enn etter § 19 a.

Informasjon om barnet sitt behov for, og effekt av, spesialpedagogisk hjelp kan vere ei god kjelde til relevant informasjon om barnet. Fylkesmannen vurderer det likevel slik at ei stor mengde eller ei overvekt av slik informasjon, kan gjere det vanskeleg for kommunen å skilje behov etter § 19 g frå behov etter § 19 a. At skiljet blir vanskeleg å trekkje, ber vedtaka preg av.

Fylkesmannen finn at kommunen i større grad burde innhenta informasjon om barnet si funksjonsevne, tilretteleggingsbehov og nytte av tilrettelegging.

På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at kommunen ikkje har opplyst sakene «så godt som mogleg» for å sikre at kommunen er i stand til å gjere vurderingane barnehagelova § 19 g krev.

Krav til grunngjeving

Grunngjevinga skal sette parten i stand til å forstå vedtaket. Dette set krav til at kommunen, på ein god og forståeleg måte, viser korleis dei har vurdert lova sine vilkår.

«Nedsatt funksjonsevne»

For det første må vedtaket innehalde ei vurdering av om barnet har «nedsatt funksjonsevne». Dette er inngangsvilkåret etter barnehagelova § 19 g.

Sentralt i denne vurderinga er om barnet har ei funksjonsnedsetting av ein slik art at det hindrar barnet i å bruke barnehageplassen sin på lik linje med andre barnehagebarn. Her må kommunen gjere ei skjønsmessig og konkret vurdering. I samband med dette må det bli vurdert konkret i kva situasjonar barnet kan seiast å ha nedsett funksjonsevne, og kvifor barnet har det.

Alle vedtaka gir ei skildring av barna si funksjonsevne, også ut over diagnosen barnet eventuelt har. Kommunen knyter barnet sin funksjonsevne opp mot enkelte situasjonar i barnehagen, og gjer til ei viss grad ei konkret vurdering av kvifor barnet har nedsett funksjonsevne i dei situasjonane.

Vi kan derimot ikkje sjå at kommunen i tilstrekkeleg grad vurderer kvifor funksjonsnedsettinga hindrar barnet i å bruke barnehageplassen sin på lik linje med andre barn i desse situasjonane.

Fylkesmannen finn at kommunen ikkje i tilstrekkeleg grad har vurdert om barna har «nedsatt funksjonsevne».

Tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp

Fylkesmannen ser at kommunen blandar tiltak etter § 19 a og § 19 g saman i vedtaka frå juni 2018 og juli 2019.

Vedtaket frå juli 2019 skildrar og inkluderer utfordringar ved barnet som fell inn under det som skal inn i vedtak om spesialpedagogisk hjelp.



Fylkesmannen vurderer at vedtaket frå juli 2019 også innvilgar hjelp og støtte i utvikling og læring. Dette gjeld til dømes bruk av ressurs til kommunikasjon og språk. Dette strider mot formålet med tilretteleggingsplikta. Målsettinga er ikkje ei endring eller utvikling hos barnet, men å byggje ned barrierane i barnehagen som gjer at barnet ikkje kan nyttiggjere seg av barnehagetilbodet på lik linje med andre barn.

I vedtaket frå juni 2018 vert det vist til at barnet blir tildelt spesialpedagogisk hjelp på bakgrunn av sakkunnig vurdering frå PPT. Dette er ikkje eit tiltak som skal tildelast etter § 19 g.

Fylkesmannen ser at det ikkje alltid er lett å skilje mellom kva som er spesialpedagogisk hjelp og kva som er tilrettelegging. Likevel er vilkåra for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp og vilkåra for å ha rett til tilrettelegging ulike. Dette medfører at kommunen må gjere ulike vurderingar etter dei to føresegnene. Vedtak etter dei to føresegna utløyser ulike plikter for kommunen, og ulike rettar for barnet. Det er derfor viktig at kommunen gjer to isolerte vedtak.

Tiltak

Kommunen må vurdere kva som vil vere eigna tiltak for barna i dei ulike vedtaka, og kvifor disse vil vere eigna.

Alle vedtaka gir ekstra assistentressurs med eit bestemt timetal per veke, og to av vedtaka gir lågare timetal enn det vart søkt om. Det kjem ikkje klårt fram av vedtaka kvifor dette timetalet vert rekna som eigna for å leggje til rette for barna.

Fylkesmannen vurderer det slik at kommunen skulle gjort ei vurdering av kvifor dette timetalet vart rekna som tilstrekkeleg for å legge til rette for barnet si nedsette funksjonsevne. Ei slik vurdering ville sett partane i betre stand til å forstå innhaldet i vedtaket.

I alle vedtaka er det lista opp fleire tiltak som skal bidra til å gje barnet eit eigna individuelt tilrettelagt barnehagetilbod. Nokre av disse tiltaka verkar å vere lagt til alle, eller fleire av, dei tilsette i barnehagen. Det er ikkje spesifisert kva tiltak som skal utførast av assistentressursen.

Fylkesmannen meiner kommunen burde gjort det klårare kva tiltak som skal setjast i verk gjennom den tildelte ressursen. På den måten blir det enklare for barnehagen å gjennomføre tilrettelegginga i tråd med vedtaket.

I vedtaket skal kommunen gje detaljerte opplysingar om korleis tilrettelegginga skal gjennomførast, slik at føresette kan forstå innhaldet i retten som er tildelt, og setjast i stand til å vurdere om dei skal klage på vedtaket. Det er derfor nødvendig at kommunen gjer ei konkret vurdering av kvifor tiltaket vil vere eigna for barnet, og at det går klart fram av vedtaket kva tiltak som skal setjast i verk.

Fylkesmannen finn at kommunen ikkje har vurdert kvifor dei reknar tiltaka som eigna for å leggje til rette for barnet si nedsette funksjonsevne, og kvifor omfanget av tiltaka vart rekna som det riktige.

Fylkesmannen vurderer etter dette at vedtaka ikkje oppfyller grunngjevingsplikta etter forvaltningslova § 25, jf. forvaltningslova § 24.

Formelle krav

To av vedtaka er gjort innan ein månad etter at meldinga om behov er datert. Fylkesmannen vurderer etter dette at saksbehandlingstida er innanfor det ein kan forvente. Ut frå dette kjem vi til at kommunen har førebudd og avgjort sakene «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningslova § 11 a.



Fylkesmannen finn at Fitjar kommune har informasjon om retten til å gjere seg kjend med saka sine dokument i vedtaka.

Fylkesmannen finn at vedtaka inneheld informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage.

5.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Fitjar kommune har gjort vedtak om kommunal tilrettelegging etter barnehagelova § 19 g. Vedtaka oppfyller ikkje det kravet til opplysning og grunngjeving som følger av forvaltningslova §§ 17, 24 og 25, og barnehagelova § 19 g.



6. Frist for retting av brot på regelverket

Fylkesmannen har etter barnehagelova § 19 g funne brot på regelverket.

I denne rapporten får Fitjar kommune frist til å rette brota på regelverket, jf. kommunelova § 60 d.

Frist for retting er 2. desember 2019.

Kommunen må innan denne datoen sende Fylkesmannen ei erklæring om at brota på regelverket er retta, og ei utgreiing om korleis lovbrota er retta.

Dersom brota på regelverket ikkje er retta innan den fastsette rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting jf. kommunelova § 60 d. Eit eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og kan klagast på, jf. forvaltningslova kapittel VI.

Kommunen har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Følgjande brot på regelverket må rettast av Fitjar kommune:

1. Kommunen må utarbeide rutinar som fastset korleis kommunen skal gå fram for å oppfylle sine plikter etter § 19 g, for alle steg i prosessen.
2. Kommunen må formidle rett informasjon om regelverket til relevante aktørar og sørge for at det vert kjent korleis behov om tilrettelegging kan meldast inn til kommunen.
3. Kommunen må gjere vedtak etter barnehagelova § 19 g, som er i tråd med forvaltningslova. Dette gjeld også barn som allereie har tilrettelegging i barnehagen, men som ikkje har vedtak.

Astrid Terese Aam
tilsynsleiar
Fylkesmannen i Vestland

Oda Eikeland Myrnes
rådgjevar

Berit Rygg
seniorrådgjevar