



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT

Barnehagelova § 19 g

Tilrettelagt tilbud til barn med nedsett funksjonsevne

Sogndal kommune

Leikanger, 13.03.2019

Sak 2018/1427

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	4
2. Om tilsynet med Sogndal kommune	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit.....	4
2.2 Tema for tilsyn	4
2.3 Om gjennomføringa av tilsynet.....	5
3. Kommunen som barnehagemyndigheit – plikt til å tilrettelegge barnehage tilbudet for barn med nedsett funksjonsevne.....	5
3.1 Rettsleg krav.....	5
3.2 Fylkesmannen sin samla konklusjon	6
4. Kommunen sine rutinar, praksis og informasjon	6
4.1 Rettsleg krav.....	6
4.2 Fylkesmannen si undersøking og vurdering	7
4.3 Fylkesmannen sin konklusjon	9
5. Sikring av tilretteleggingsplikta – innhald i vedtaket	9
5.1 Rettslege krav	9
5.2 Fylkesmannen sin undersøking og vurdering	10
5.3 Fylkesmannen sin konklusjon	11
6. Generelle sakshandsamingsreglar	11
6.1 Rettslege krav	11
6.2 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	12
6.3 Fylkesmannen sin konklusjon	12
7. Frist for retting av brot på regelverket	12

Samandrag

Tilsynsrapporten gir ikkje ei heilskapsvurdering av barnehagemyndigheita. Rapporten omhandlar berre resultat knytt til tema som er valt, og på det tidspunktet tilsynet er gjennomført. Når det gjeld metode for tilsyn etter barnehagelova har Utdanningsdirektoratet utarbeidd eiga handbok som Fylkesmannen skal nytte. Handboka¹ ligg på Utdanningsdirektoratet sine nettsider.

Tema

Det er gjennomført tilsyn med tema:

Tilrettelagt tilbud til barn med nedsett funksjonsevne, barnehagelova § 19 g.

Formål med tilsynet

Målet med tilsynet er å kontrollere at barnehagemyndigheita sikrar at barn med nedsett funksjonsevne får individuell tilrettelegging i barnehagen. Gjennom kontroll av kommunen skal eventuell lovstridig praksis avdekkast og rettast opp.

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, med dette at barnet får eit eigna individuelt tilrettelagt barnehagetilbod.

Gjennomføring

Tilsynet med Sogndal kommune vart opna i varselbrev 22.11.2018. Tilsynet tek utgangspunkt i situasjonen på barnehageområdet til Sogndal kommune på tilsynstidspunktet.

Barnehagemyndigheita i Sogndal kommune er lagt til kommunalsjef oppvekst. Sogndal kommune har seks kommunale og tre private barnehagar. Tilsynet er utført ved gjennomgang av innhenta dokumentasjon.

Avdekket brot på regelverket

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

Gjennom den innsende dokumentasjonen finn Fylkesmannen at Sogndal kommune ikkje har sannsynleggjort at dei har eit system og ein praksis som bidrar til å sikre plikta etter bhl. § 19 g.

Sogndal kommune har ikkje fatta enkeltvedtak om kommunal tilrettelegging i tråd med krava i bhl. § 19 g. Vedtaka oppfyller ikkje krava til grunngjeving som går fram av forvaltningslova §§ 17, 24 og 25 og bhl. § 19 g.

¹ Metodehåndbok for tilsyn - en håndbok for tilsyn i metode for tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven.

Sogndal kommune har ikkje oppfylt plikta til å gi skriftleg underretning om vedtak etter fvl. § 27.

Status på rapporten og vegen vidare

Etter forvaltningslova § 16 fekk Sogndal kommune tilsendt førebels tilsynsrapport 29.01.2019. Sogndal kommune fekk høve til å uttale seg før endeleg vedtak, med frist 15.02.2019.

Fylkesmannen har motteke tilbakemelding på førebels rapport datert 19.02.2019, med informasjon som ikkje har påverka konklusjon i endeleg rapport.

Vi vil likevel presisere for kommunen at det er ikkje er gitt varsel om brot på regelverket om handsaming av saka utan ugrunna opphald - saksbehandlingstid. Det vil seie at saksbehandlingstida til kommunen er innafor det som ein kan forvente.

1. Innleiing

Fylkesmannen har i perioden frå 22.11.2018 til dags dato gjennomført skriftleg tilsyn med Sogndal kommune som barnehagemyndigheit etter barnehagelova.

Fylkesmannen har kontrollert om kommunen oppfylder plikta som kommunen er pålagt om å sikre at barn med nedsett funksjonsevne får eit eigna individuelt tilrettelagt barnehagetilbod etter barnehagelova § 19 g.

Konklusjonen bygger på innsendt dokumentasjon. Rapporten tek berre utgangspunkt i status på det tidspunktet som tilsynet er gjennomført.

2. Om tilsynet med Sogndal kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit, jf. barnehagelova § 9 andre ledd. Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit er tilsyn med dei lovpålagde oppgåvene til kommunen, jf. kommunelova § 60 b.

Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit er utøving av myndigheit og skjer i samsvar med reglane i forvaltningsretten. Tilsynet skal vere prega av openheit, likebehandling, skal kunne etterprøvast og skal gjennomførast på ein effektiv måte.

I dei tilfella der Fylkesmannen konkluderer med at eit rettsleg krav ikkje er oppfylt, blir dette sett på som brot på regelverket, uavhengig av om det er barnehagelova eller forskrift til barnehagelova som er broten.

2.2 Tema for tilsyn

Tilsynet har undersøkt om kommunen som barnehagemyndigheit sikrar at barn med nedsett funksjonsevne får eit eigna individuelt tilrettelagt tilbod, jf. barnehagelova § 19 g og forvaltningslova.

For å kontrollere om plikta er oppfylt er følgjande vurdert:

- Barnehagen/føresette sine innmeldingar om behov
- Kommunen sine vedtak etter bhl. § 19 g
- Kommunen sine rutinar og praksis
- Kommunen sin informasjon til foreldre og barnehagar

2.3 Om gjennomføringa av tilsynet

Tilsyn med Sogndal kommune blei opna gjennom varsel om tilsyn 22.11.2018. Kommunen sin frist til å legge fram dokumentasjon var 04.01.2019. Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar er baserte på den skriftlege dokumentasjonen vi har fått av kommunen.

Følgjande dokument inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Svarbrev i samband med innsending av dokumentasjon, med følgjande vedlegg:
 - Vedtak i søknad om spesialpedagogisk tiltak i barnehage 2018/2019, to stk.
 - Svar på søknad om styrking i barnehage 2018/2019 etter barnehagelova § 19 g
 - Innkalling og referat styrarmøte perioden januar 2017 – april 2018
 - Innkalling til fagdag Sogn PPT med refleksjonsspørsmål og samandrag
 - Søknad om spesialpedagogisk tiltak etter barnehagelova § 19 a
 - Søknad om generell styrking i barnehage
 - Logopedhjelp, lågterskeltilbod
 - Infoskriv om barnehagelova § 19 g
 - Informasjonsskriv om retten til å klage på vedtak

3. Kommunen som barnehagemyndigheit – plikt til å tilrettelegge barnehagetilbodet for barn med nedsett funksjonsevne

3.1 Rettsleg krav

Barnehageloven § 19 g første setning, slår fast at: *«Kommunen skal sikre at barn med nedsett funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.»*

Alle barn som går i barnehage har krav på eit tilbod som er i samsvar med barnehagelova og rammeplan for barnehagar. Barn med nedsett funksjonsevne skal ha høve til å delta i barnehage 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 fatte vedtak som sikrar at barnet får eit eigna individuelt tilrettelagd tilbod, jf. barnehagelova § 19 g første setning. Hensikten med den kommunale tilrettelegginga er å avhjelpe barnet sine ekstra utfordringar slik at barnet kan gjere seg nytte barnehageplassen sin. 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 forarbeida seier at vilkåret omfattar fysiske, psykiske og kognitive funksjonsnedsettingar. Ein må avgrense mot bagatellmessige og forbigåande forhold, og det som er å sjå som normalvariasjonen 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. 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.

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

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.»

I barnehagelova § 19 g andre setning, står det at plikta til tilrettelegging ikkje omfattar tiltak som inneber ei «uforholdsmessig byrde» for kommunen. Dette 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.

Ut frå lovteksten og forarbeida meiner Fylkesmannen at kommunen sin økonomi ikkje kan vere eit omsyn i vurderinga av om tilrettelegginga skal bli gitt og kva omfang den skal ha. Kommunen kan difor ikkje avslå søknader med grunngjeving i at dei ikkje har økonomiske ressursar.

Andre ledd seier: *«Kommunen fatter vedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne.»* Etter dette er det kommunen som barnehagemyndigheit som skal fatte vedtak etter bhl. § 19 g.

3.2 Fylkesmannen sin samla konklusjon

Fylkesmannen finn brot på regelverket i tilsynsrapporten kapittel 4, 5, og 6.

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

På bakgrunn av vurderingane av rutine, informasjon, og praksis konkluderer Fylkesmannen med at Sogndal kommune ikkje har eit forsvarleg system i tråd med bhl. § 19 g.

Sogndal kommune har ikkje fatta enkeltvedtak om kommunal tilrettelegging i tråd med krava i bhl. § 19 g. Vedtaka oppfyller ikkje dei krava til grunngjeving som går fram av forvaltningslova § 25 og bhl. § 19 g.

Sogndal kommune har ikkje oppfylt plikta til å gi skriftleg underretning om vedtak etter fvl. § 27.

4. Kommunen sine rutinar, praksis og informasjon

4.1 Rettsleg krav

Barnehagelova § 19 g krev at kommunane «skal sikre» at barn som har nedsett funksjonsevne får eit tilrettelagt barnehagetilbod. I «skal sikre» kan det innfortolkast ei plikt til å ha eit system i

kommunen, som er forsvarleg ved at det fangar opp dei behova som barn med nedsett funksjonsevne har i høve til å kunne utnytte barnehagetilbodet på lik linje med andre barn.

Fylkesmannen understrekar at lova ikkje direkte pliktar kommunen til å ha eit formelt innmeldingsskjema, punktvis rutineskriv, eller til å ha informasjonsskriv på nettsidene. Likevel kan det vere vanskeleg for kommunen å oppfylle tilretteleggingsplikta, utan slike verkemiddel. På bakgrunn av denne tolkinga, skal Fylkesmannen i dette tilsynet undersøke om kommunen har sannsynleggjort at dei har eit system på området, som sikrar at plikta etter bhl. § 19 g blir oppfylt, og som er forsvarleg.

4.2 Fylkesmannen si undersøking og vurdering

Rutine

I svarbrevet for tilsynet skriv kommunen at dei ikkje har hatt bhl. § 19 g som eige tema i styrarmøte og oppvekstmøte. Det spesialpedagogiske arbeidet har vore tema på styrarmøte for kommunale og private barnehagar, og i oppvekstmøte der alle tenestene under oppvekst deltek. Bhl. § 19 g kjem ikkje inn under spesialpedagogisk arbeid, og Fylkesmannen vurderer difor at Sogndal kommune ikkje har praksis for å ta opp dette temaet. Kommunen har søknadsskjema for styrkingsbehov i barnehagane og skriv at dette skjemaet vil dokumentere behov som vil kome inn under barnehagelova § 19 g. Samla sett er dette dokumentasjon som viser kommunen sin rutine etter barnehagelova § 19 a og ikkje noko informasjon eller rutine om § 19 g.

Fylkesmannen vurderer at Sogndal kommune ikkje har ei forsvarleg rutine som legg til rette for å skilje mellom tilrettelegging etter bhl. § 19 g, og spesialpedagogisk hjelp etter bhl. § 19 a.

Det er ikkje lagt fram dokumentasjon som viser at kommunen har rutine for å innhente informasjon om barn som har behov etter bhl. § 19 g. Kommunen sine nettsider har ikkje informasjon om høve for innmelding av behov, og det er heller ikkje lagt fram eit skjema for dette. Fylkesmannen vurderer difor at Sogndal kommune ikkje har ei forsvarleg rutine eller praksis for å fange opp dei barna som har, eller kan ha, rett til tilrettelegging etter bhl. § 19 g.

I innsendt dokumentasjon har kommunen lagt ved skjema for søknad om spesialpedagogiske tiltak etter bhl. 19 a, og søknadsskjema der barnehagane kan søke om generell styrking i barnehagen. Fylkesmannen vurderer at dette er ein praksis frå tidlegare då kommunane hadde avsett midlar for å tilrettelegge for generell styrking av barnehagen.

Dokumentasjonen viser eit svarbrev til ein barnehage som har søkt om generell styrking for fire enkeltbarn. I brevet svarar kommunen at ei slik styrking ikkje er i tråd med formålet bak bhl. § 19 g, og innvilgar difor ikkje søknaden. Slik Fylkesmannen ser det har ikkje kommunen vidare teke stilling til om dei fire namngitte barna har rett til individuell tilrettelegging. Dersom eit barn oppfyller vilkåra for individuell tilrettelegging i barnehagen skal kommunen fatte enkeltvedtak om tilrettelegging for det aktuelle barnet. Etter dette vurderer vi at Sogndal kommune ikkje har rutine for å følgje opp den informasjonen dei mottok om barn som kan ha behov for individuell tilrettelegging, og då ikkje oppfyller plikta si til å sikre retten etter bhl. § 19 g.

Med bakgrunn i informasjonsskriv frå kommunen og framlagd dokumentasjon, konkluderer vi med at kommunen ikkje har god nok rutine på å sikre eit tilrettelagt tilbod til barn med nedsett funksjonsevne etter bhl. § 19 g.

Informasjon

Kommunen skriv, som nemnt over, at barnehagane er informert i styrarmøte og oppvekstmøte. Innsend dokumentasjon viser berre tema frå bhl. § 19 a .

Kommunen har ikkje informert om lovkravet, og barnehagane kan difor vera ukjende med at behov for kvart enkelt barn skal meldast kommunen, og at tildeling gjeld for det enkelte barnet og ikkje barnehagen.

Vi finn ikkje at det ligg informasjon om tilrettelegging etter bhl. § 19 g på kommunen si nettside. I dokumentasjonen har kommunen lagt ved eit informasjonsskriv.

Fylkesmannen finn at det i informasjonsskrivet til barnehagane mellom anna står: *«Tilskotet skal nyttast til å styrke bemanninga ... redusere tal barn ...»* og vidare ... *«det vil vere glidande overgang mellom retten til spesialpedagogisk hjelp (§19a) og retten til tilrettelegging for barn med nedsett funksjonsevne (§19g) ...»*. Fylkesmannen forstår informasjonen i informasjonsskrivet som at det gir uttrykk for ressurstildeling etter bhl. § 19 g skal bli tildelt barnehagen, og ikkje det aktuelle barnet. Dette er ikkje i tråd med bhl. § 19 g.

I informasjonsskrivet står det at: *«Det er foreldra, som saman med barnehagen, må melde frå om behovet for tilrettelegging»*. Kommunen har eit sjølvstendig ansvar for å fatte vedtak om tilrettelegging av tilbodet uavhengig av om behovet er meldt frå føresette, barnehage eller andre. Det kan ikkje bli stilt krav om at det er foreldra eller barnehagen som *må* melde om behov for tilrettelegging. Vidare står det i skrivet at barnehagen *må* melde til kommunen kva for hjelpebehov dei ikkje kan dekke sjølv. Fylkesmannen forstår dette som at kommunen pålegg barnehagen ei plikt om å melde frå om behovet, sjølv om det er kommunen si plikt å sikre at retten til tilrettelegging blir oppfylt, jf. bhl. § 19 g.

Det er kommunen si plikt til å fatte vedtak som sikrar at barnet får eit eigna individuelt tilrettelagd tilbod tilpassa sine behov, ut frå den informasjonen dei sjølv har henta inn om barnet. Kommunen kan ikkje stille som vilkår at det er dei føresette eller barnehagen som *må* melde og opplyse om behovet til barnet. Informasjonsskrivet inneheld etter dette informasjon som er i strid med lova, og ikkje i tråd med kommunen si plikt til å sikre retten etter bhl. § 19 g.

Det går ikkje fram av informasjonsskrivet kven som skal vere mottakar av vedtaket. Informasjonsskrivet seier at vedtaket skal bli fatta i kronebeløp omgjort i lønskostnader. Vedtak om tilrettelegging etter bhl. § 19 g skal bli retta mot foreldra til barnet, og eit vedtak i kronebeløp vil ikkje vere forståeleg for foreldra. Det vil ikkje vere forsvarleg saksbehandling å fatte vedtak som foreldra ikkje vil forstå, og det vil då vere vanskeleg å hevde sin rett etter bhl. § 19 g. I tillegg kan dette kome i konflikt med krava til vedtaket, sidan tildelinga i vedtak skal bli knytt opp mot situasjonane barnet treng tilrettelegging. Ei tildeling i kronebeløp vil difor vere uinteressant informasjon for foreldra jf. formålet med bhl. § 19 g. Fylkesmannen forstår det slik at kommunen ser barnehagen som hovudmottakar. Dermed er dette ikkje i tråd med lova.

Fylkesmannen vurderer at Sogndal kommune sin informasjon om bhl. § 19 g i stor grad er misvisande, og bidreg ikkje til at kommunen sikrar rett og plikt etter bhl. § 19 g.

To vedtak i eitt dokument

Sogndal kommune har i det oversendte vedtaket gjort to vedtak i same dokument. Eitt etter bhl. § 19 a, og eitt etter bhl. § 19 g. Desse to lovføresegna omhandlar to ulike rettar for barnet, og to ulike plikter for kommunen. Krava som blir stilt til innhald i dei to vedtaka er ulike og det vil difor

ikkje vere hensiktsmessig eller forsvarleg at det blir gjort to vedtak i same dokument. Det vil og vere vanskeleg for dei føresette å forstå innhaldet i vedtaka, og skilnaden mellom tildelingane. Dei føresette vil og ha to separate klagerettar på dei ulike vedtaka, og dette må kome tydeleg fram, jf. fvl. § 28. Etter dette må Sogndal gjere vedtak etter bhl. §§ 19 a og 19 g i to ulike dokument.

4.3 Fylkesmannen sin konklusjon

På bakgrunn av vurderingane av rutine, informasjon, og praksis konkluderer Fylkesmannen med at Sogndal kommune ikkje har eit forsvarleg system i tråd med bhl. § 19 g.

5. Sikring av tilretteleggingsplikta – innhald i vedtaket

5.1 Rettslege krav

Når kommunen skal gjere vedtak om tilrettelegging, må dei følgje føresegna i forvaltningslova. Dette stiller mellom anna krav til at vedtaket er grunngeve og til at ei sak skal vere så godt opplyst som mogleg. Grunngevinga skal sette parten i stand til å forstå vedtaket. Dette stiller 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.

Krav til grunngeving

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

Eit minimum for at vedtaket etter § 19 g skal etterleve kravet til grunngeving 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 hjelp, når det treng hjelp og korleis hjelpa skal bli utført.

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 naudsynt for at kommunen skal kunne gjere vurderingane § 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 innhentast for å opplyse saka. Ei melding om behovet for tilrettelegging frå foreldre eller barnehage vil og vere med på å gi opplysningar i saka.

Melding om behov for tilrettelegging

Kommunen fattar vedtak om tilrettelegging for barnet med nedsett funksjonsevne. Departementet skriv i forarbeida at dei «har valgt å ikke foreslå en plikt til å ha en kommunal søknadsordning». Barnehagen og foreldra må ikkje «søke» om tilrettelegging for at kommunen skal vere forplikta til å legge til rette for barnet. Plikta til individuell tilrettelegging ligg til kommunen. Dette inneber at kommunen må sørge for at barn med nedsett funksjonsevne får eit eigna individuelt tilrettelagt barnehagetilbod. Det vil likevel vere hensiktsmessig at kommunen får skriftleg melding om behovet frå foreldre eller barnehagen.

5.2 Fylkesmannen sin undersøking og vurdering

Fylkesmannen har vurdert i tilsynet om barn har fått hjelp til tilrettelegging. Ved Fylkesmannen si vurdering av innhaldet i vedtaka, vurderer vi ikkje om barna har fått innvilga den tilrettelegginga dei har behov for.

Vedtak

Sogndal kommune har lagt ved to vedtak. Det eine vedtaket er ikkje gjort etter bhl. § 19 g og er difor ikkje vurdert i tilsynet.

I vedtaket etter bhl. § 19 g har kommunen laga vedtak etter både bhl. § 19 a og § 19 g.

Vedtaket inneheld ein stillingsprosent med fagarbeidar/assistent til barnehagen. Det blir ikkje vist til bakgrunn for vurdering og konklusjon om at det også blir tildelt ressurs etter bhl. § 19 g.

Det er ikkje lagt til grunn ei vurdering av funksjonsevna og behovet til barnet. Det blir ikkje teke stilling til om barnet har nedsett funksjonsevne, med andre ord ikkje teke stilling til om vilkåret i lova er oppfylt, noko som er eit minimum. Dette er inngangsvilkåret som må vere oppfylt for at barnet skal ha rett på kommunal tilrettelegging etter bhl. § 19 g.

Det er ikkje teke stilling til kva som er til hinder for at barnet kan ta i bruk barnehageplassen.

Vedtaket inneheld ikkje informasjon om korleis timane skal organiserast. Kommunen har ikkje vurdert eller presisert kvifor barnet er tildelt akkurat dette timetalet med tilrettelegging.

Informasjonen om tildeling etter bhl. § 19 a og § 19 g kjem ikkje tydleg nok fram i vedtaket. Vedtaket inneheld ein tildelt stillingsprosent og det er uklart kor mange timar per veke som er tildelt som tilrettelegging.

Fylkesmannen finn ikkje at kommunen har konkretisert i kva situasjonar barnet treng tilrettelegging, når det treng tilrettelegging, eller korleis tilrettelegginga skal utførast.

Vurderingane er ikkje tekne ut frå det faktiske heilskaplege behovet til barnet, men vurdert ut frå eit spesialpedagogisk behov. Kommunen har ikkje henta inn ytterlegare informasjon om det enkelte barnet sine «funksjonelle vanskar» for å vurdere om barnet har rett på spesialpedagogisk hjelp eller tilrettelegging.

Dei ovannemnde manglande fører til at vedtaket ikkje er gjort i tråd med bhl. § 19 g.

Skille mellom tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp

Når det gjeld tilrettelegging etter bhl. § 19 g og forholdet til spesialpedagogisk hjelp etter bhl. § 19 a, ser vi at Sogndal kommune blandar desse føresegna saman. Kommunen sine vedtak etter bhl. § 19 g skildrar og inkluderer utfordringar ved barnet som fell inn under det som skal inn i vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Målsettinga med tilrettelegging etter bhl. § 19 g er ikkje ei endring eller utvikling hos barnet, men å bygge ned barrierane i barnehagen som gjer at barnet ikkje kan nyttiggjere seg av barnehage tilbudet på lik linje med andre barn.

Fylkesmannen ser at det ikkje alltid er lett å skilje mellom kva som er spesialpedagogisk hjelp og kva som er tilrettelegging, og at det er hensiktsmessig og til barnet sitt beste å sjå dette i samanheng. Samtidig utløyser vedtak etter dei to føresegna ulike plikter for kommunen og ulike rettar for barnet. Det er difor viktig at kommunen fattar vedtak etter rett lovparagraf.

5.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Sogndal kommune har ikkje fatta enkeltvedtak om kommunal tilrettelegging i tråd med krava i bhl. § 19 g. Vedtaka oppfyller ikkje dei krava til grunngjeving som går fram av forvaltningslova og bhl. § 19 g.

6. Generelle sakshandsamingsreglar

6.1 Rettslege krav

For å sikre at plikta om kommunal tilrettelegging blir oppfylt, må forvaltningsrettslege krav vere innfridd.

I kapittel 5 har vi vurdert dei forvaltningsrettslege krava i fvl. §§ 17, 24 og 25 opp mot bhl. § 19 g.

I dette kapitelet vurderer Fylkesmannen mellom anna om følgjande rettslege krav er innfridd:

- Forvaltningslova (fvl.) § 11 a seier at utgangspunktet er at forvaltningsorganet skal forberede og avgjere saka utan ugrunna opphald.
- Etter forvaltningslova § 18 har partane i ei sak rett til å gjere seg kjend med saka sine dokument. Enkeltvedtaket skal opplyse om denne retten og unntaket frå den, jfr. fvl. § 27.
- Det følgjer av forvaltningslova § 27 første ledd at kommunen, som forvaltningsorgan, skal sørge for å underrette dei føresette som er part i saka om vedtaket, så fort som mogleg.
- Det følgjer 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 da parten fekk vedtaket, at klagen skal sendast til kommunen, og kven som er klageinstans. Nærmare reglar for saksbehandling ved klage går fram av forvaltningslova § 27–32.

6.2 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar

Handsaming av saka utan ugrunna opphald – saksbehandlingstid

Sogndal kommune har fatta vedtak innan ein månad etter at søknaden om tiltak er datert. Fylkesmannen vurderer etter dette at saksbehandlingstida er innanfor det ein kan forvente.

Retten til å gjere seg kjend med saksdokumenta

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

Informasjon om klage

Fylkesmannen finn at Sogndal kommune har informasjon om retten til å klage i vedtaka.

Underretning om vedtak

Fylkesmannen ser at Sogndal kommune har gitt munnleg beskjed om vedtak for å kunne setje inn naudsynt hjelp. Kommunen skriv at barnehagen har fått beskjed, og Fylkesmannen legg til grunn at også foreldra er informert. Etter dette er dei føresette underretta om vedtaket så fort som mogleg. Regelen etter forvaltningslova § 27 første ledd er derimot at underretning skal gis skriftleg. Dersom det er særleg byrdefullt for forvaltningsorganet å gi skriftleg underretning, kan underretninga gis munnleg. Vår vurdering er at det i desse sakane ikkje ville vore svært byrdefullt for kommunen å gi skriftleg underretning. Vi er einig i at desse sakane krev snarleg handsaming.

6.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Sogndal kommune har ikkje oppfylt plikta til å gi skriftleg underretning om vedtak etter fvl. § 27.

7. Frist for retting av brot på regelverket

Fylkesmannen har i barnehagelova § 19 g konstatert brot på regelverket.

I denne rapporten får Sogndal kommune frist til å rette det ulovlege forholdet jf. kommunelova § 60 d.

Frist for retting er 15.05.2019

Kommunen må innan denne datoen sende Fylkesmannen ei erklæring om at det ulovlege forholdet er retta, og ei utgreiing om korleis lovbrotet er retta.

Dersom forholdet 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.

Følgande brot på regelverket må rettast av Sogndal kommune:

Informasjon om bhl. § 19 g

- Gi nødvendig informasjon om kva rett barn med nedsett funksjonsevne har i barnehagen
- Skaffe seg informasjon om barn som har nedsett funksjonsevne
- Gjere ei vurdering av om barn med redusert funksjonsevne treng eit tilrettelagt tilbod og kva tilrettelegginga omhandlar
- Utarbeide forsvarleg rutine og praksis som sikrar retten til individuell tilrettelegging

Innhald i vedtak etter bhl. § 19 g

1. Vedtaka etter bhl. § 19 g skal ta stilling til;

- Om barnet har nedsett funksjonsevne i barnehagen, og kvifor/kvifor ikkje.
- Det ordinære barnehagetilbodet i forhold til barnet sine behov.
- Kva tiltak som vil vere eigna, og kvifor desse er eigna.
- Kvifor og korleis det fastsette tilbodet/timetalet sikrar barnet eit individuelt tilrettelagt barnehagetilbod.

2. Kommunen må skilje mellom vedtak etter bhl. § 19 g og bhl. § 19 a. Tiltak som er hjelp og støtte i utvikling og læring skal tildelast i vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter bhl. § 19 a.

Forvaltningsrett

Sogndal kommune skal underrette om vedtaka skriftleg, i tråd med fvl. § 27.

Bodhild Therese Cirotzki
tilsynsleiar
Fylkesmannen i Vestland

Line Sperre
rådgjevar
Fylkesmannen i Vestland