



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

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

Oslo kommune Bydel Alna 2021





Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Oslo kommune Bydel Alna som barnehagemyndighet. Temaet for tilsynet er kommunens plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven kapittel VII § 37 (tidligere § 19 g).

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om Oslo kommune Bydel Alna oppfyller kravene i regelverket.

Hovedpunktet i tilsynet er:

- Kommunens rutine og praksis for å undersøke om et barn har rett til individuell tilrettelegging
- Kommunens vedtak om individuell tilrettelegging

I de tilfeller der vi konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som regelverksbrudd. Det gjøres uavhengig av om det er forvaltningsloven, barnehageloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt. Rapporten inneholder varsel om pålegg om retting av regelverksbrudd som er avdekket under tilsynet.

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **04.06.2021**.

Statsforvalteren fatter i denne rapporten vedtak om 1 pålegg om retting og 2 korreksjonspunkter. Nærmere om hva påleggene innebærer fremkommer under rapportens punkt 3.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	5
1.1 Kort om bydel Alna	5
1.2 Tema for tilsynet	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	6
2 Kommunens vedtak om individuell tilrettelegging.....	6
2.1 Rettslige krav	6
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.2.1 Fanger kommunen opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging?.....	7
2.2.2 Undersøker kommunen om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging?	7
2.2.3 Gir kommunen foreldrene mulighet til å uttale seg?.....	8
2.2.4 Opplyser kommunen saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje som andre barn?.....	9
2.2.5 Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging?	9
2.2.6 Har kommunen i vedtakene tatt 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?	10
2.2.7 Tar kommunen stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet på lik linje som andre barn	11
2.2.8 Inneholder vedtak om avslag en begrunnelse for hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging?.....	11
2.2.9 I vedtak der kommunen kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde i en bestemt barnehage, legger kommunen særlig vekt på	12
a) tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer?.....	12
b) de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen?.....	12
c) virksomhetens ressurser?.....	12
2.2.10 Sørger kommunen for at barnet får tilbud om individuell tilrettelegging i en annen barnehage i tilfeller der de kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde?.....	12
2.2.11 Får barnet vedtak om individuell tilrettelegging i en annen barnehage, dersom en privat barnehage ikke samtykker i individuell tilrettelegging?	13
2.2.12 Tar kommunen stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging?.....	13



2.2.13	Inneholder enkeltvedtaket informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen?	14
2.2.14	Inneholder enkeltvedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?	15
2.2.15	Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig?	15
3	Statsforvalterens reaksjoner	16
3.1	Pålegg om retting	16
3.2	Oppfølging av påleggene	17
4	Kommunen har rett til å klage	17



1 Innledning

Dette brevet er fra Statsforvalteren som frem til 31.12.2020 het Fylkesmannen.

For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at det er endringer i nummereringen i paragrafene i barnehageloven fra 1. januar 2021 og vi har i det følgende henvist til gjeldende barnehagelov.

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54 (tidligere § 9 første ledd), jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

1.1 Kort om bydel Alna

I bydel Alna er det Fagsenter for barn og unge som fatter vedtak etter barnehageloven § 37. Avdelingen ledes av Resultatenhetsleder som er delegert myndighet til å fatte vedtak etter barnehageloven § 37. Avdelingen har spesialpedagoger som undersøker behovene for tilrettelegging og skriver forslag til vedtak som godkjennes av fagleder.

Bydelen har 50 barnehager, jf. rapportering i BASIL per 15.12.2020. Det er 28 kommunale barnehager, 18 private barnehager og 2 private familiebarnehager. I tillegg har kommunen to godkjente åpne barnehager.

I bydelen er det 49 barn som har vedtak etter barnehageloven § 37 (tidligere §19 g), jf. BASIL rapportering per 15.12.2020.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er kommunens plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven kapittel VII § 37.

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til tilrettelegging i barnehage for barn nedsatt funksjonsevne, og slik bidra til økt rettssikkerhet for barn og foreldre.



1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med bydel Alna i brev av 06. januar 2021. Bydelen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

I dette tilsynet har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfylt av barnehagemyndigheten. Vi har også benyttet opplysninger som er rapportert i BASIL per 15.12.2020.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

1. Bydel Alna sitt organisasjonskart
2. Bydelens rutiner for hvordan kommunen får kunnskap om barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging etter § 37, og frem til fattet vedtak.
3. Fem enkeltvedtak inkludert saksdokumenter om individuell tilrettelegging etter § 37 (tidligere § 19 g). Disse er ikke behandlet hos Statsforvalteren.
4. Ett enkeltvedtak inkludert saksdokumenter om avslag på individuell tilrettelegging etter § 37 (tidligere § 19 g). Dette er ikke behandlet hos Statsforvalteren.
5. Mal for søknad om individuell tilrettelegging etter § 37.
6. Lenke til elektronisk søknad om barnehageplass via Oslo kommunes nettside.
7. Lenke til Oslo kommunes felles nettside med informasjon om at barn med nedsatt funksjonsevne kan ha rett til individuell tilrettelegging av barnehagetilbudet.
8. Diverse annen dokumentasjon, blant annet kopi av barnehagemyndighetens egenvurdering i RefLex.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen og egenvurdering i RefLex fra Pedagogisk fagsenter.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 08.03.2021. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 22.03.2021. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.

2 Kommunens vedtak om individuell tilrettelegging

2.1 Rettslige krav

Kommunen må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud som oppfyller kravene i barnehageloven § 37, saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og barnekonvensjonen artikkel 3.



2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

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

Rettslige krav

Kommunen har ansvar for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får egnet individuell tilrettelegging i barnehagen. Kommunen 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.

Våre observasjoner:

På Oslo kommunes felles hjemmesider gis det informasjon om at barn med nedsatt funksjonsevne har rett til tilrettelegging av barnehagetilbudet, samt annen nyttig informasjon. Ifølge bydelens rutiner får bydelen kjennskap til barn som kan ha behov for tilrettelegging gjennom blant annet tett samarbeid med barnehageenheten, forespørsler fra foreldre i forbindelse med oppstart i barnehage og møter med helsestasjon. I tillegg får de informasjon gjennom søknader om tilrettelegging fra foreldre, saker om barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 31 og fra tverrfaglig avklaringssteam mellom barnehageenheten, PPT, barneverntjenesten og helsestasjonstjenesten. Videre fremkommer det av bydelens rutiner at henvendelser til fagsenteret tas med i mottaksteam en gang i uken, hvor det drøftes og fordeles til rett fagteam. Fagteamene ved fagsenteret er; psykisk helseteam, koordinerende team, fagteam skolebarn, fagteam støtteressurs og fagteam språk, åpen barnehage, samt avdeling for barnehagenes opptak og tilsynsmyndighet.

Våre vurderinger:

Det er Statsforvalterens oppfatning at bydelen innhenter informasjon fra mange instanser som har kjennskap til det enkelte barnet. Etter vår vurdering bidrar denne praksisen til at bydelen har gode rutiner for å fange opp barn som kan ha rett til individuell tilrettelegging.

Konklusjon

Bydel Alna fanger opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging.

2.2.2 Undersøker kommunen om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging?

Rettslige krav

Dersom kommunen får informasjon om at et barn kan ha nedsatt funksjonsevne, må kommunen følge opp med nærmere undersøkelser.

Våre observasjoner:

I bydelens rutiner fremgår det hvordan barnehagemyndigheten skal følge opp dersom de får kjennskap til barn som kan ha rett til individuell tilrettelegging. Blant annet blir barnehagene oppfordret til å gå i dialog med foresatte for å kartlegge behov tidlig. Videre fremgår det at



dersom fagsenteret får kjennskap til barn med spesielle behov i forkant av barnehagestart, så sikres det informasjon og samarbeidslinjer med barnehagene i forkant av oppstart.

I forbindelse med tilsynet har bydelen sendt inn en mal av søknadsskjemaet som bydelen har utarbeidet knyttet til tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, samt utfylte skjemaer som tilhører de innsendte vedtakene. I søknadsskjemaet legger bydelen opp til at det skal gis informasjon om hva barnehagen gjør for å møte barnets behov og hvilke utfordringer barnehagen har når det gjelder å møte barnets behov. Videre ber bydelen i søknadsskjemaet blant annet om samtykke fra foreldre til at barnehagen kan legge ved dokumentasjon fra andre instanser eller at det kan innhentes ytterligere informasjon om nødvendig om det anses som nødvendig.

I bydelens oversendt dokumentasjon er det i tillegg lagt frem seks journalnotater hvor det fremgår hvordan bydelen har fulgt opp de enkelte tilfeller hvor de får informasjon om at et barn kan ha nedsatt funksjonsevne. I et tilfelle hadde bydelen mottatt en henvendelse fra en mor i forbindelse med bekymring av eget barn. Notatet viser at bydelen veiledet moren, og i etterkant hadde bydelen dialog med pedagogisk leder i barnehagen om utarbeidelse av søknad.

Våre vurderinger:

Det er Statsforvalterens oppfatning at denne praksisen gjør at bydelen oppfyller lovkravet.

Konklusjon

Bydel Alna undersøker om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging.

2.2.3 Gir kommunen foreldrene mulighet til å uttale seg?

Rettslig krav

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

Våre observasjoner:

I søknaden legges det opp til at foreldrene skal medvirke. På den måten har de anledning til å uttale seg når det søkes om tilrettelegging for barnet. I den mottatte dokumentasjonen fra bydelen fremkommer det at foreldrene har vært involvert. Det fremgår av bydelens rutiner at ved henvisning skal fagperson ta kontakt med barnets foresatte for å lage avtale om oppstarts- og vurderingssamtale. I de oversendte journalnotatene ser vi at fagperson fra fagsenteret har hatt jevnlig kontakt med barnets foresatte i prosessen frem til det fattes vedtak.

Våre vurderinger:

Statsforvalterens oppfatning er at bydelens praksis gir foreldrene mulighet til å uttale seg.

Konklusjon

Bydel Alna gir foreldrene mulighet til å uttale seg.



2.2.4 Opplyser kommunen saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje som andre barn?

Rettslige krav

Kommunen 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 kommunen også innhente informasjon fra andre, for eksempel PPT, helsetjenesten eller eventuelt barnevernet, dersom de har vært involvert.

Våre observasjoner:

I oversendt dokumentasjon kommer det frem at barnehagen fyller ut skjemaet «Henvendelse til Fagsenter for barn og unge». Barnets foreldre skal signere søknaden og samtykke til at det søkes om tilrettelegging. Foreldrene har også anledning til å uttale seg. Videre skal foreldrene samtykke/ikke samtykke til at Fagsenter for barn og unge kan innhente ytterligere informasjon, eller drøfte søknaden og tilretteleggingen der det anses som nødvendig med andre sakkyndige instanser.

Skjemaet som barnehagen fyller ut gir informasjon om hvorfor barnet henvises til Fagsenteret og hvilke tiltak barnehagen har iverksatt for å møte barnets behov, samt om barnet får oppfølging fra andre tjenester.

Våre vurderinger:

Statsforvalteren anser at informasjonen bydelen får gjennom søknaden fra foreldre og barnehagen gir svært god informasjon om barnet, slik at bydelen kan ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje som andre.

Videre har vi merket oss at det blant de innsendte saksdokumentene er journalnotater som viser at bydelens saksbehandlere er i jevnlig dialog med barnehagen og foresatte om deres søknader. I de tilfellene hvor barnet også får hjelp fra andre instanser kan vi se at bydelen viser til uttalelsene fra instansene i sine vedtak.

Etter Statsforvalterens syn indikerer dette at bydelen innhenter informasjon der det er behov.

Konklusjon

Bydel Alna opplyser saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje som andre.

2.2.5 Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging?

Rettslige krav

Vedtak skal fattes uavhengig av om vurderingen ender med innvilgelse eller avslag.

Våre observasjoner:

I henhold til rutinene fatter bydel Alna vedtak om individuell tilrettelegging. Vedtakene er skriftlige. Den dokumentasjonen bydelen har oversendt viser at de fatter vedtak både ved innvilgelse og ved avslag.



Våre vurderinger:

Statsforvalteren vurderer at bydel Alna fatter vedtak om tilrettelegging. Vedtakene er skriftlige og dermed i tråd med kravene i forvaltningsloven §§ 2 og 23.

Konklusjon

Bydel Alna fatter vedtak om individuell tilrettelegging.

2.2.6 Har kommunen i vedtakene tatt 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?

Rettslige krav

I vedtaket skal kommunen 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 § 37, 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.

Våre observasjoner:

I den foreløpige rapporten kunne ikke Statsforvalteren se at bydelen har konkludert med at barnet har nedsatt funksjonsevne, og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

I bydelens tilbakemelding på foreløpig rapport skriver bydelen at vedtaksmalen er oppdatert og det er lagt til punkter som synliggjør hvordan bydelen tar 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.

I det nye vedtaket som bydel Alna har sendt inn etter foreløpig rapport har bydelen tatt stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne.

Våre vurderinger:

I den foreløpige rapporten vurderte Statsforvalteren at bydel Alna ikke foretar en konkret og individuell vurdering av barnehagetilbudet og barnets funksjonsevne, og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn eller ikke.

På bakgrunn av våre observasjoner i bydelens tilbakemelding på foreløpig rapport vurderer Statsforvalteren at det i bydelens vedtak tas stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne.

Vi observerer også at vedtaksmalen er endret. Vi kan likevel ikke se at det fremkommer av det nye vedtaket vi har fått oversendt at bydelen har foretatt en konkret og individuell vurdering av barnehagetilbudet og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn eller ikke. Vi kan ikke se at det fremkommer en beskrivelse av i hvilke situasjoner barnet trenger hjelp og hvordan hjelpen skal utføres, slik at barnet kan ta i bruk barnehageplassen på lik linje med andre barn. Det fremgår heller ikke av vedtaket om deler av



tilretteleggingen faller inn under barnehagens plikt etter barnehageloven § 2 og hva som er tilrettelegging etter § 37.

Statsforvalteren opprettholder følgelig sin vurdering om at bydelen ikke tar stilling til om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

Konklusjon

Bydel Alna tar i sine vedtak om tilrettelegging stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne.

Bydel Alna tar i sine vedtak om tilrettelegging ikke stilling til om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

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

Rettslige krav

Det skal fremgå av vedtaket hvilken tilrettelegging som gis for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet på lik linje som andre barn. Det må også fremgå av vedtaket varigheten og omfanget av tiltaket.

Våre observasjoner:

I de oversendte vedtakene fremkommer det en tildeling av støtteressurs. Størrelsen på denne oppgis i antall timer pr uke. Videre gis det en spesifikk beskrivelse av hvilken tilrettelegging av barnehagetilbudet som er nødvendig, eks. hjelpen skal gis under måltidene, utelek, ved overgangssituasjoner som f.eks. av og påkledning.

De oversendte vedtakene er fattet i perioden oktober 2020 til januar 2021. Det opplyses at vedtakene gjelder t.o.m. 30.06.2021.

Våre vurderinger:

Forvaltningsloven stiller krav til innhold i og begrunnelse for enkeltvedtak, slik at mottaker skal forstå omfanget og innholdet i vedtaket, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Det er Statsforvalteren sin vurdering at foreldrene får informasjon om hvilken tilrettelegging som er egnet for at deres barn skal kunne nyttiggjøre seg av tilbudet. Ved å spesifisere hjelpen i antall timer per uke og i hvilke situasjoner hjelpen skal gis, får foreldrene informasjon om hva hjelpen går ut på og når hjelpen skal gis.

Konklusjon

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

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

Rettslige krav



I vedtak om avslag skal kommunen gi en begrunnelse som viser hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.

Våre observasjoner:

I den oversendte dokumentasjonen opplyses det om at Fagsenteret, barnehage og foreldre har tett dialog ved henvendelse og søknad om bistand fra Fagsenteret, og at det er få som får avslag på søknaden sin. Bydelen skriver at dersom søknaden ikke omfattes av § 37, men barnet har behov for annen form for tilrettelegging eller støtte finner Fagsenteret, barnehage og foreldre sammen fram til andre tiltak som kan settes inn.

Videre opplyses det om at siden 2017 er det kun gitt ett avslag på tilrettelegging etter tidligere § 19 g. Bydelen har sendt inn dette ene vedtaket hvor individuell tilrettelegging ble avslått. Vedtaket inneholdt en begrunnelse for avslaget. I vedtaket begrunner bydelen avslaget med at de tiltak det søkes om tilrettelegging for, faller innunder barnehageeiers plikt til å tilpasse det allmennpedagogiske tilbudet etter barnets behov og forutsetninger.

Våre vurderinger:

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av ovennevnte observasjoner at bydelens praksis oppfyller lovkravet.

2.2.9 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?

Rettslige krav

Kommunen har plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne og kan bare gjøre unntak fra denne plikten dersom tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen, jf. barnehageloven § 37, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

Våre observasjoner og vurderinger

Bydel Alna har ikke fattet vedtak om at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde i en bestemt barnehage.

Konklusjon

Statsforvalteren kan derfor ikke ta stilling til dette spørsmålet.

2.2.10 Sørger kommunen for at barnet får tilbud om individuell tilrettelegging i en annen barnehage i tilfeller der de kommer frem til at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde?

Rettslige krav



Dersom kommunen kommer frem til at det er en uforholdsmessig byrde å tilrettelegge i barnets barnehage, må kommunen tilby plass i en annen barnehage hvor barnehagetilbudet kan tilrettelegges.

Våre observasjoner og vurderinger

Bydel Alna har ikke fattet vedtak om at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde i en bestemt barnehage.

Konklusjon

Statsforvalteren kan derfor ikke ta stilling til dette spørsmålet.

2.2.11 Får barnet vedtak om individuell tilrettelegging i en annen barnehage, dersom en privat barnehage ikke samtykker i individuell tilrettelegging?

Rettslige krav

Private barnehager kan ikke pålegges å tilrettelegge barnehagetilbudet. Hvis det ikke lar seg gjøre å inngå en avtale med en privat barnehage, må kommunen tilrettelegge barnehagetilbudet for barnet i en annen barnehage.

Våre observasjoner og vurderinger

Bydel Alna har ikke opplevd at en privat barnehage ikke samtykker til tiltak om individuell tilrettelegging.

Konklusjon

Statsforvalteren kan derfor ikke ta stilling til dette spørsmålet.

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

Rettslige krav

Kommunen må vurdere hva som er barnets beste når det fattes vedtak, jf. barnehageloven § 37, 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. Kommunen 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.

Våre observasjoner:

I den foreløpige rapporten kunne ikke Statsforvalteren se at det var foretatt en vurdering av barnets beste i bydelens vedtak.

I bydelens tilbakemelding på foreløpig rapport fremgår det at de benytter en felles vedtaksmal som er utarbeidet for Oslo kommune og at bydelen jobber med å lage ny vedtaksmal hvor barnets beste skal komme tydeligere frem. I sin tilbakemelding har bydelen lagt ved et vedtak fattet i mars 2021 hvor det er lagt inn en setning om barnets beste.



Våre vurderinger:

I den foreløpige rapporten vurderte Statsforvalteren at det ikke kommer fram i vedtakene at bydelen gjør en vurdering av hva som er barnets beste. Vi vurderte derfor at bydelen heller ikke tar stilling hva som er barnets beste når den fatter vedtak.

Vi har merket oss at bydelen i sitt nye vedtak fattet i mars 2021 har med en setning som omtaler barnets beste. Etter vårt syn er imidlertid ikke dette i seg selv tilstrekkelig for å kunne vise at bydelen har tatt en vurdering av og kommet frem til hva som er barnets beste. Det må også i vurderingen som følger fremgå at barnets beste har vært et grunnleggende hensyn. Det er derfor viktig at bydelen i selve vurderingen tydeliggjør hva som er barnets beste og hvilken vurdering bydelen har gjort for å komme frem til denne konklusjonen.

I det nye vedtaket som er oversendt vurderer vi at bydelen har gjort forbedringer når det gjelder begrepet «barnets beste». Utdanningsdirektoratet skriver følgende: «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». Med bakgrunn i dette og det som er nevnt over er det Statsforvalterens oppfatning at det fortsatt mangler vurderinger av barnets beste.

Statsforvalteren opprettholder følgelig sin vurdering om at kommunen ikke tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak.

Konklusjon

Bydel Alna tar ikke stilling til hva som er barnets beste i sine vedtak om individuell tilrettelegging.

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

Rettslige krav

I vedtakene må dere informere om klageadgang, klagefrist, klageinstans, og om at klagen skal sendes til kommunen, jf. forvaltningsloven § 27.

Våre observasjoner

I bydel Alna sine vedtak går det fram at det er klageadgang, hvilken frist foreldrene har for å kunne klage, hvem som er klageinstans og hvem klagen skal sendes til.

Vi registrerer at det henvises til § 12 (tidligere § 9 b) i de fleste vedtakene vi har mottatt, men siden det ikke er henvist til hvilken lov denne paragrafen er hentet fra vil vi bemerke at det i klageadgangen bør opplyses at klageadgangen gjelder etter reglene i barnehageloven § 12.

Våre vurderinger:

Statsforvalteren vurderer at bydelens vedtak inneholder klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen.

Konklusjon

Bydel Alna gir i sine vedtak informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen.



2.2.14 Inneholder enkeltvedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?

Rettslige krav:

I vedtakene må kommunen informere om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27.

Våre observasjoner:

I den foreløpige rapporten viste vi til at fem av de mottatte vedtakene var fattet i 2020 og ett av vedtakene var fattet i 2021, samt at det kun var vedtak fattet i 2021 som opplyste om retten til å se sakens dokumenter.

I bydelens tilbakemelding på foreløpig rapport skriver bydelen at de benytter seg av en felles vedtaksmal for Oslo kommune og at vedtaksmalen ble endret sentralt fra 01.01.2021.

I tilbakemeldingen på foreløpig rapport har bydelen lagt ved et nytt vedtak om tilrettelegging i barnehage fattet i mars 2021. Bydelen har her informert om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18 og 19.

Våre vurderinger:

I den foreløpige rapporten vurderte Statsforvalteren at det ikke var sannsynliggjort at alle bydelens vedtak inneholdt informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Dette med bakgrunn av at det ikke er opplyst om retten til å se sakens dokumenter i fem av seks mottatte vedtak. Vi vektla også at bydelen i sin redegjørelse til oss ikke hadde kommentert om det var tilfeldig at det i vedtak fattet i 2021 var opplyst om retten til å se sakens dokumenter eller om praksis er endret.

Statsforvalteren vurderer at praksis er endret og at det er sannsynliggjort at bydelens vedtak nå inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Dette på bakgrunn av bydelens tilbakemelding på foreløpig rapport hvor bydelen skriver at vedtaksmalen ble endret sentralt fra 01.01.2021. I det nye vedtaket som vi har mottatt om tilrettelegging i barnehagen fattet i 2021, har bydelen informert om retten til å se sakens dokumenter. Etter vår vurdering tilsier dette at det ikke var tilfeldig at det var opplyst om retten til å se sakens dokumenter i det ene vedtaket fattet i 2021 som vi tidligere hadde mottatt. Vi har derfor konkludert med at bydelens praksis er endret.

Konklusjon

Bydel Alna sine vedtak inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

2.2.15 Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig?

Rettslige krav

Kommunen 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 § 37, 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.

Våre observasjoner:

Statsforvalteren ser av oversendt dokumentasjon at det tar 3 ½ - 9 ½ uker fra søknad om tilrettelegging blir sendt til vedtak er fattet. Søknadene er stort sett datert rett i forkant av høstferie, juleferie eller vinterferie. Det fremkommer ikke av oversendte vedtak at kommunen har sendt et foreløpig svar i henhold til forvaltningsloven § 11 a, tredje ledd.

Våre vurderinger:

Statsforvalteren vurderer at bydelens saksbehandlingstid på 3 ½ - 9 ½ uker oppfyller forvaltningslovens krav om å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a. I «Veileder spesialpedagogisk hjelp» fra Utdanningsdirektoratet står det at en saksbehandlingstid på mer enn tre måneder kan være for lang. Selv om det ikke er krav om at det skal utarbeides en sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om tilrettelegging etter § 37, slik det er for spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31, anser vi at en saksbehandlingstid på 3 ½ - 9 ½ uker kan være nødvendig for å få avklart om barnet har nedsatt funksjonsevne og hvilke behov dette barnet har for tilrettelegging i barnehagen. I tillegg har vi vektlagt at søknadene er sendt inn til kommunen i en tid da det ofte avvikles ferier, noe som kan forlenge saksbehandlingstiden.

Det er vår vurdering at kommunen fatter vedtak så snart som mulig, men at det ikke sendes et foreløpig svar med informasjon til barnets foreldre om antatt saksbehandlingstid innen en måned etter at søknaden er mottatt.

Konklusjon

Bydel Alna fatter vedtak om tilrettelegging så snart som mulig.

3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at Oslo kommune Bydel Alna ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende forhold, jf. barnehageloven § 54, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Bydel Alna må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 37.

Pålegget innebærer at bydel Alna må (korreksjonspunkter):

- a) ta stilling til om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn
- b) ta stilling til hva som er barnets beste i sine vedtak om individuell tilrettelegging.



3.2 Oppfølging av påleggene

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

Frist for innsending er 04.06.2021.

Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

4 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

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

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 08.04.2021

Asbjørn Evensen
seniorrådgiver

Xenia Pløger
rådgiver