



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

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

Aurskog-Høland kommune 2022





Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Aurskog-Høland kommune. Temaet for tilsynet er kommunens plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehage tilbud, jf. barnehageloven § 37. Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om Aurskog-Høland kommune oppfyller kravene i regelverket.

Undertema i tilsynet er:

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

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten. Endringene fremkommer under de kontrollspørsmålene som kommunen har gitt tilbakemelding til.

Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 31.08.2022.

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



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	5
1.1 Kort om Aurskog-Høland kommune	5
1.2 Tema for tilsynet	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
2 Kommunens vedtak om individuell tilrettelegging.....	6
2.1 Rettslige krav	6
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	6
2.2.1 Fanger kommunen opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging?	6
2.2.2 Undersøker kommunen om barn med nedsatt funksjonsevne har rett til individuell tilrettelegging?	8
2.2.3 Gir kommunen foreldrene mulighet til å uttale seg?	9
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?	10
2.2.5 Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging?	10
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?	11
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	12
2.2.8 Inneholder vedtak om avslag en begrunnelse for hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging?	14
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	14
a) tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer?	14
b) de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen?	14
c) virksomhetens ressurser?	14
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? .	15
2.2.11 Får barnet vedtak om individuell tilrettelegging i en annen barnehage, dersom en privat barnehage ikke samtykker i individuell tilrettelegging?	15
2.2.12 Tar kommunen stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging?	15



2.2.13	Inneholder enkeltvedtaket informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen?	16
2.2.14	Inneholder enkeltvedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?	16
2.2.15	Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig?	17
3	Statsforvalterens reaksjoner	18
3.1	Pålegg om retting	18
3.2	Oppfølging av påleggene	18
4	Kommunen har rett til å klage	18



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54. Reglene for statlig tilsyn er hjemlet i 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 Aurskog-Høland kommune

Aurskog-Høland kommune har organisert barnehagemyndigheten under Kommunalsjef oppvekst og utdanning. Videre fremgår det av dokumentet «Rutine for vedtak om tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne-barnehageloven § 37» at det er barnehagemyndigheten som skal behandle søknader og fatte enkeltvedtak om tilrettelegging etter barnehageloven § 37. Av den innsendte dokumentasjonen ser vi at vedtakene blir signert av saksbehandler/rådgiver.

Kommunen har 17 barnehager, jf. rapportering i BASIL per 15.12.2021. Det er 8 kommunale barnehager, 1 fylkeskommunal barnehage og 8 private barnehager.

I kommunen er det 12 barn som har vedtak etter barnehageloven § 37, jf. BASIL rapportering per 15.12.2021.

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 Aurskog-Høland kommune i brev av 10.01.2022. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.



I tillegg til dokumentasjonen fra kommunen, har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenrevisning, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfyllt av barnehagemyndigheten. Vi har også benyttet opplysninger som er rapportert i BASIL per 15.12.2021.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

1. Aurskog-Høland kommune sitt organisasjonskart
2. Aurskog-Høland kommune sitt delegasjonsreglement
3. Rutine for søknad om tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne barnehageloven § 37
4. Agenda styremøte 05.11.2020
5. Agenda styremøte 01.02.2021
6. Presentasjon fra barnehagemyndighet i nettverk for spesialpedagoger 04.05.2021
7. Samarbeidsavtale - spesialpedagogisk ressurs barnehage
8. Stillingsbeskrivelse for spesialpedagog i barnehage
9. Fire enkeltvedtak inkludert saksdokumenter om tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne etter § 37. Disse er ikke behandlet hos Statsforvalteren.
10. Fire enkeltvedtak inkludert saksdokumenter om avslag på søknad om tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne etter § 37. Disse er ikke behandlet hos Statsforvalteren.
11. Skjema for søknad om tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne
12. Mal for rapport på vedtak etter barnehageloven § 37

Statsforvalteren sine vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen og besvarelsen i RefLex fra barnehagemyndigheten.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 11.03.2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 01.04.2022. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.

I denne rapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner.

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

I kommunens oversendelsesbrev av 10.02.2022 opplyser kommunen at de får kunnskap om barn som kan ha rett til individuell tilrettelegging etter § 37 gjennom barnehagene, foreldrene, spesialpedagogene eller via vedlegg til foreldrenes søknad om barnehageplass. I RefLex opplyser kommunen at det gjennomføres jevnlig møter med de kommunale og private barnehagene, hvor det gis informasjon og veiledning om barnehageloven § 37. Videre skriver kommunen at barnehagemyndigheten har tett dialog med styrere og spesialpedagoger om enkeltbarn.

I kommunens oversendelse ligger presentasjonen fra styrermøte for private og kommunale barnehager datert 29.01.2021. Her går det frem at kommunen har veiledet styrerne om barnehageloven § 37 og kommunens prosedyre for søknad og vedtak.

Kommunen har videre oversendt mal for «Samarbeidsavtale – spesialpedagogisk ressurs og barnehage 2021/2022». Her går det fram at spesialpedagogene skal bistå pedagogisk leder i å skrive rapporter, gjøre vurderinger av barnas utvikling, evalueringsarbeid, samt veilede ansatte og foreldre.

I den foreløpige rapporten var det vår observasjon at vi på kommunens hjemmesider ikke fant noen informasjon om at barn med nedsatt funksjonsevne har rett til å få vurdert om de har behov for et tilrettelagt barnehagetilbud etter barnehageloven § 37. I RefLex opplyser kommunen at det er mangelfull informasjon på nettsidene når det gjelder rett til tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen. Kommunen skriver også at informasjon om barnehageloven § 37 blir gitt lite systematisk ut til andre tjenester.

I sin tilbakemelding på foreløpig rapport skriver kommunen at det har blitt lagt ut informasjon på kommunens hjemmesider om at barn med nedsatt funksjonsevne har rett til å få vurdert om de har behov for et individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Kommunen har lagt inn lenke til hjemmesidene.

Videre i tilbakemeldingen opplyser kommunen at de vil utarbeide en rutine som sikrer at andre instanser/samarbeidspartnere får informasjon og veiledning om rettigheter etter § 37. Foruten skriftlig informasjon, vil kommune avholde et årlig møte hvor helsestasjonen, flyktningetjenesten og barneverntjenesten blir invitert. Dette skal skje i forkant av hovedopptaket i barnehagene. Møtet vil omhandle flere temaer, blant annet rett til spesialpedagogisk hjelp, redusert foreldrebetaling, prioritet ved opptak og tilrettelegging etter § 37.

Våre vurderinger

Det er vår vurdering at kommunen gir informasjon og veiledning ut til barnehagene om barnehageloven § 37. Dette blir gjort i møter og i dialog med enkeltbarnehager. Vi anser videre at samarbeidet mellom barnehagene og spesialpedagogene er et tiltak for å fange opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging.



For å fange opp barn med nedsatt funksjonsevne er det i tillegg nødvendig at kommunen informerer foreldrene. Da vi utarbeidet den foreløpige rapporten var det ingen informasjon på kommunens nettsider om at barn med nedsatt funksjonsevne kan ha rett til tilrettelegging for et egnet individuelt tilrettelagt etter § 37, hva dette innebærer eller hvordan foreldrene skal gå frem dersom de ønsker en slik vurdering. Vi vurderte videre at den oversendte dokumentasjonen ikke synliggjorde at kommunen informerer og veileder om barnehageloven § 37 ovenfor andre instanser/samarbeidspartnere, som for eksempel helsestasjonen.

Det er dermed vår vurdering at kommunens praksis med jevnlig møter og tett dialog med barnehagene og spesialpedagogene bidrar til at kommunen kan fange opp barn som kan ha rett til et individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Derimot er det vår vurdering at kommunens praksis ikke sørger for at foreldrene eller andre instanser som har kjennskap til barna i barnehagen, får informasjon om barnehageloven § 37, slik at foreldrene kan melde ifra til kommunen om barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging. Som følge av det var det vår vurdering at kommunen ikke fanger opp alle barn som kan ha rett til individuell tilrettelegging.

I tilbakemeldingen på foreløpig rapport har kommunen lagt ved en lenke til kommunens hjemmesider. Statsforvalteren vurderer at informasjonen på hjemmesidene sørger for at foreldrene får informasjon om at barn med nedsatt funksjonsevne kan ha rett til tilrettelegging for et egnet individuelt tilrettelagt etter § 37, hva dette innebærer eller hvordan foreldrene skal gå frem dersom de ønsker en slik vurdering.

I «Metodehåndboka for tilsyn» fra Utdanningsdirektoratet fremkommer det at generelt er det ikke tilstrekkelig i seg selv å legge frem en ny skriftlig rutine. Kommunen må ha gjennomført tiltak som er egnet til å sikre at rutinen blir fulgt. Det er imidlertid ikke slik at vi må få dokumentert at alle aktiviteter i en ny rutine er gjennomført. Hvis enkelte aktiviteter ligger frem i tid, enten i årshjulet eller fordi aktiviteten utløses av en bestemt hendelse, må vi vurdere om det er sannsynlig at aktiviteten vil bli gjennomført slik som den er planlagt.

Statsforvalteren observerer at kommunens planlagte rutine med å gi skriftlig informasjon om § 37 til helsestasjonen, flyktningetjenesten og barneverntjeneste, samt årlig møte med disse virksomhetene i forkant av hovedopptak, ennå ikke er gjennomført. Allikevel er det vår vurdering at kommunens redegjørelse sannsynliggjør at aktiviteten vil bli gjennomført som planlagt. Siden kommunen i tillegg har sannsynliggjort at foreldre får informasjon om at barn med nedsatt funksjonsevne kan ha rett til tilrettelegging etter § 37, har vi endret vår konklusjon.

Konklusjon

Aurskog-Høland kommune 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 RefLex svarer kommunen at når de får informasjon om at et barn kan ha nedsatt funksjonsevne, blir dette undersøkt og drøftet med styrer, spesialpedagog og/eller pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT). Ved behov innhenter kommunen ytterligere opplysninger fra foreldrene og annen relevant informasjon fra andre instanser, etter samtykke fra foreldrene.

I dokumentet «Rutine for vedtak om tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne – barnehageloven § 37» står det at barnehagen skal drøfte barnets behov med barnehagemyndigheten før søknad sendes.

I forbindelse med tilsynet har kommunen sendt inn en mal av søknadsskjemaet som kommunen har utarbeidet, samt utfylte søknadsskjemaer som tilhører de innsendte vedtakene. I søknadsskjemaet legger kommunen 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.

Våre vurderinger

Det er vår oppfatning at denne praksisen viser at kommunen undersøker om barn med nedsatt funksjonsevne kan ha rett til individuell tilrettelegging.

Konklusjon

Aurskog-Høland kommune 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 RefLex viser kommunen til «Rutine for vedtak om tilskudd for tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne – barnehageloven § 37». Her står det at foreldrene skal involveres i søknadsprosessen og i utformingen av søknaden. Kommunen opplyser at dersom kommunen vurderer at søknaden er fullstendig og inneholder nødvendig dokumentasjon, er det barnehagen som har dialogen med foreldrene. Dersom kommunen vurderer at det er behov for flere opplysninger før vedtak kan fattes, involveres foreldrene.

I samme rutine fremkommer det at dersom barnehagen vurderer å sette i gang tiltak uten at foresatte har vært involvert, må barnehagen forhåndsvarsle foresatte om dette, jf. forvaltningsloven § 16. Foreldre vil da få mulighet til å uttale seg i saken før det fattes vedtak.

I mal for «Søknad om tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne iht. barnehageloven § 37» ser vi at foreldrene skal signere søknaden.



Våre vurderinger

Statsforvalterens vurdering er at kommunens praksis gir foreldrene mulighet til å uttale seg.

Konklusjon

Aurskog-Høland kommune 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 og foreldrene fyller ut «Søknad om tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne iht. barnehageloven § 37». I søknaden gis det blant annet en beskrivelse av barnet, beskrivelse av hvilke tiltak barnehagen har iverksatt/prøvd ut, informasjon om barnehagens rammer, organisering av barnehagegruppa og voksenressurser, hvordan barnehagen har tilrettelagt det allmenpedagogiske tilbudet, hva ressursen skal brukes til, samt hvilke resultater man ønsker å oppnå ved hjelp av ekstraressursen.

I de oversendte vedtakene med tilhørende saksdokumenter ser vi at kommunen har fått opplysninger om barnet gjennom legeerklæring, erklæring fra sykehus og uttalelser fra ulike faginstanser.

Våre vurderinger

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

Konklusjon

Aurskog-Høland kommune 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 kommunen vedtak om individuell tilrettelegging. Vedtakene er skriftlige. Dokumentasjonen kommunen har oversendt viser at de fatter vedtak både ved innvilgelse og ved avslag.

Våre vurderinger

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

Konklusjon

Aurskog-Høland kommune 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 RefLex svarer kommunen at de i vedtakene vurderer og begrunner om barnet har nedsatt funksjonsevne. Videre opplyser kommunen at det blir gjort en konkret og individuell vurdering av om den nedsatt funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

Kommunen har oversendt åtte enkeltvedtak om individuell tilrettelegging. I fem av vedtakene har kommunen tatt stilling til at barnet har nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder vedtak datert 05.07.2021, tre vedtak datert 01.07.2021, samt et vedtak datert 05.01.2022. I disse vedtakene har kommet skrevet om barnet har nedsatt funksjonsevne eller om barnet ikke har nedsatt funksjonsevne. Vi kan ikke se at kommunen har skrevet en vurdering i vedtakene om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

I vedtakene datert 03.06.2021, 08.12.2021 og 06.01.2022 kan vi ikke se at kommunen har tatt stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne.

Våre vurderinger

I og med at kommunen i fem av de åtte vedtakene skriver om barnet har eller ikke har nedsatt funksjonsevne, er det vår vurdering at kommunen har tatt stilling til dette i sine vedtak. Samtidig vil vi presisere at kommunen må ta stilling til dette i alle sine vedtak for å fastslå om bestemmelsene i § 37 kommer til anvendelse, jf. kommunens plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.



I søknadsskjemaet fra barnehagen og foreldrene gis det et informasjonsgrunnlag for at kommunen skal kunne vurdere og 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. Som nevnt under punkt 2.2.4 så er det vår vurdering at informasjonen kommunen får gjennom søknaden med tilhørende dokumentasjon, gir svært god informasjon om barnet, men vi kan ikke se at kommunen bruker disse opplysningene i sine vedtak.

Etter vårt syn foretar ikke kommunen en konkret og individuell vurdering av barnehagetilbudet og barnets funksjonsevne, og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn eller ikke. Når kommunen for eksempel skriver at utfordringer innen atferd og oppmerksomhetsvansker ikke defineres som nedsatt funksjonsevne, er det vår vurdering at dette fremstår som en generell inndeling av hvilke utfordringen som kommunen definerer som nedsatt funksjonsevnen. Et annet eksempel er at kommunen viser til søknaden og samtale med PPT, uten å gi noen nærmere opplysninger om hvilken informasjon og vurderinger som blir gjort på bakgrunn av dette.

Dermed er det vår vurdering at kommunen ikke bruker opplysningen gitt i søknaden for å vurdere og ta stilling til om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

Konklusjon

Aurskog-Høland kommune tar i sine vedtak om tilrettelegging stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne.

Aurskog-Høland kommune 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 RefLex svarer kommunen at det går frem av vedtaket hvilken tilrettelegging som er egnet.

I de fire oversendte vedtakene fremkommer det tydelig hvilke timeantall barnet er innvilget tilrettelegging.

Alle vedtakene har en oppstartsdato og en sluttdato. Et av vedtakene har en varighet på ett år, to av vedtakene har en varighet på seks måneder, mens det siste vedtaket har en varighet på tre måneder.



I vedtakene skriver kommunen at midlene skal brukes til å styrke grunnbemanningen slik at barnets individuelle behov blir ivaretatt og at barnet kan nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet. I ett av vedtakene skriver kommunen at barnehagen skal utarbeide en plan for arbeidet, mens i et annet vedtak skriver kommunen at ekstraressursen skal hjelpe og støtte barnet.

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 Statsforvalterens vurdering at vedtakene inneholder noe informasjon om hva hjelpen skal inneholde. Det er imidlertid vår vurdering at informasjonen er mangelfull. Et viktig krav til enkeltvedtak er at det skal være individualisert og være basert på det enkelte barnet og dette barnets behov. Tilrettelegging kan favne mange områder og et enkeltvedtak må derfor beskrive hvilke tiltak som skal ivareta barnets behov. Vedtakene vi har mottatt beskriver ikke tiltakene og hvordan tilrettelegging er egnet. Dette medfører at det kan være vanskelig for foreldrene å vite hvilken type hjelp og i hvilke situasjoner barnet deres får hjelp.

Kommunen skal ta stilling til hva som skal til for at barnet skal kunne bruke barnehageplassen slik som andre barnehagebarn. Kommunen må ta utgangspunkt i dette barnet sine individuelle behov i den barnehagen dette barnet har plass og konkretisere i hvilke situasjoner barnet trenger hjelp, når det trenger hjelp, og hvordan hjelpen skal bli utført, slik at barnet skal kunne ta i bruk barnehageplassen sin på lik linje med andre barn. En slik forståelse støttes av forarbeidene til bestemmelsen, jf. Prop. 103 L (2015-2016). Det fremkommer der at *«Kommunens tilretteleggingsplikt gjelder tiltak som er nødvendige for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehageplassen.»*

Vi vurderer at kommunens vedtak gir informasjon om varigheten på vedtaket. Samtidig ønsker vi å fremheve at det kan oppleves som uhensiktsmessig at vedtakene har en varighet på korte intervaller (tre til seks måneder). Sett hen til at foreldre og barnehagene i de fleste tilfeller vurderer barnets tilretteleggingsbehov som ikke forbigående, har det formodningen mot seg at det i vedtakene innvilges tilrettelegging for kun en kortere periode. Videre blir det brukt mye tid av både foreldrene og barnehagene til å evaluere og skrive nye søknader.

Det er ikke noe krav til varighet eller alvorlighetsgrad for å imøtekomme en søknad om tilrettelegging etter § 37, men det er forutsatt at det gjøres en avgrensning mot forbigående eller bagatellmessige forhold som ikke påvirker funksjonsevnen i særlig grad, jf. Utdanningsdirektoratets artikkel datert 06.06.2018. Direktoratet skriver at det er deres vurdering at en søknad om tilrettelegging som et klart utgangspunkt må gjelde for et barnehageår av gangen. Det vil være kommunens ansvar å vurdere om barnets behov har endret seg vesentlig i løpet av året, og i så fall fatte et nytt vedtak. Et vedtak som tildeler resurser for få måneder av gangen vil derimot være et vedtak som gir noe mindre enn det som søkes om, og i realiteten et delvis avslag på søknaden. Samtidig vil et vedtak med så kort varighet gjøre at foreldrenes klagerett i mange tilfeller blir illusorisk, fordi klagen nesten ikke kan ferdigbehandles før vedtaket er utløpt.



Konklusjon

Aurskog-Høland kommune tar ikke 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

Kommunen opplyser i RefLex at i vedtak om avslag om tilrettelegging blir det gitt en begrunnelse som viser hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.

I kommunens oversendelse følger fire avslag på søknad om tilrettelegging etter § 37. I vedtakene konkluderer kommunen med at barnet ikke har nedsatt funksjonsevne etter barnehageloven § 37. Videre skriver kommunen at barnets behov skal ivaretas innenfor det ordinære barnehagetilbudet. I tre av vedtakene opplyser kommunen barnehagen har spesialpedagog og at denne bør bidra til veiledning, hjelp og støtte.

Våre vurderinger

Det er vår oppfatning at kommunen ikke har foretatt de nødvendige individuelle vurderingene og gitt en tilstrekkelig begrunnelse for avslaget. Videre anser vi at kommunen ikke har vurdert og tatt stilling til hva som legges til grunn for at barnet ikke har nedsatt funksjonsevne.

Konklusjon

Aurskog-Høland kommune sine vedtak om avslag inneholder ikke en begrunnelse for hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.

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

Aurskog-Høland kommune har ikke fattet vedtak om at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde i en bestemt barnehage.



Konklusjon

Statsforvalteren kan på bakgrunn av det ovennevnte ikke ta stilling til dette kontrollspørsmålet.

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

Aurskog-Høland kommune har ikke fattet vedtak om at et tiltak vil være en uforholdsmessig byrde i en bestemt barnehage.

Konklusjon

Statsforvalteren kan på bakgrunn av det ovennevnte ikke ta stilling til dette kontrollspørsmålet.

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

Aurskog-Høland har ikke opplevd at en privat barnehage ikke samtykker til tiltak om individuell tilrettelegging.

Konklusjon

Statsforvalteren kan på bakgrunn av det ovennevnte ikke ta stilling til dette kontrollspørsmålet.

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

Kommunen svarer i RefLex at de tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging.



Kommunen har oversendt fire vedtak om tilrettelegging etter § 37 og fire vedtak med avslag om tilrettelegging etter § 37. Vi kan ikke se at noen av vedtakene inneholder en barnets beste vurdering.

Våre vurderinger

Statsforvalteren vurderer at kommunen ikke tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om individuell tilrettelegging. Kommunen må vurdere hva som er barnets beste når de fatter 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.

Konklusjon

Aurskog-Høland kommune 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 kommunen 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.

Våre vurderinger

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

Konklusjon

Aurskog-Høland kommune 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 RefLex skriver kommunen at vedtakene ikke inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Kommunen opplyser at dette skal tas inn i malen for vedtak om tilrettelegging.



Kommunen har oversendt tre vedtak hvor det innvilges individuell tilrettelegging og tre vedtak hvor kommunen gir avslag om individuell tilrettelegging. Vi kan ikke se at noen av vedtakene inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

I sin tilbakemelding på foreløpig rapport opplyser kommunen at de har endret sin mal for vedtak om individuell tilrettelegging etter barnehageloven § 37. I oversendt mal har kommunen tilført informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Våre vurderinger

I den foreløpige rapporten var det vår vurdering at kommunen ikke opplyser om retten til å se sakens dokumenter i sine vedtak.

Statsforvalteren vurderer at barnehagemyndigheten gjennom sin tilbakemelding på foreløpig rapport har sannsynliggjort at enkeltvedtaket inneholder informasjon om å se sakens dokumenter. Vi har derfor endret vår konklusjon under dette kontrollspørsmålet.

Konklusjon

Aurskog-Høland 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:

Kommunen svarer i Reflex at de fatter vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig.

Statsforvalteren ser av oversendt dokumentasjon at det tar 1- 4 uker fra søknad om tilrettelegging blir sendt til vedtak er fattet.

Våre vurderinger

Statsforvalteren ser av oversendt dokumentasjon at det tar 1- 4 uker fra søknad om tilrettelegging blir sendt til vedtak er fattet. Dermed er det vår vurdering at kommunen fatter vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig.

Konklusjon

Aurskog-Høland kommune fatter vedtak om tilrettelegging så snart som mulig.



3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder.

Vi pålegger kommunen å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Aurskog-Høland kommune må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 37.

Pålegget innebærer at Aurskog-Høland kommune må (korreksjonspunkter):

- a) vurdere og 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 hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet på lik linje med andre barn.
- c) gi en begrunnelse for hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging i vedtak som gir avslag om individuell tilrettelegging.
- d) 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 31.08.2022. 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, 19.04.2022

Heidi Martinsen
seniorrådgiver

Martin Svartnes
rådgiver



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpos@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/ov

