



Fylkesmannen i
Hordaland

FØREBELS TILSYNSRAPPORT

Barnehagelova § 19 g – tilrettelagt
tilbod til barn med nedsett
funksjonsevne

Meland kommune

Bergen 15. mai 2018

Innhald

1	Innleiing	3
2	Om tilsynet med Meland kommune	3
2.1	Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit	3
2.2	Tema for tilsynet.....	3
2.3	Om gjennomføringa av tilsynet	3
3	Kommunen som barnehagemyndigheit – plikt til å tilrettelegge barnehagetilbodet for barn med nedsett funksjonsevne.....	4
3.1	Rettslege krav	4
3.2	Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	4
3.3	Fylkesmannen sin førebelse konklusjon	5
4	Kommunen sine rutinar, praksis og informasjon.....	5
4.1	Rettslege krav	5
4.2	Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	5
4.3	Fylkesmannen sin førebelse konklusjon	6
5	Sikring av tilretteleggingsplikta – innhald i vedtaket.....	6
5.1	Rettslege krav	6
5.2	Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	7
5.3	Fylkesmannen sin førebelse konklusjon	8
6	Generelle sakshandsamingsreglar.....	8
6.1	Rettslege krav	8
6.2	Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	9
6.3	Fylkesmannen sin førebelse konklusjon	10
7	Kommunen sin rett til å kommentere førebels tilsynsrapport.....	10

1 Innleiing

Fylkesmannen har i perioden frå 5. januar 2018 til dags dato gjennomført skriftleg tilsyn etter barnehagelova med Meland kommune som barnehagemyndigheit.

Tilsynet har ikkje avdekt brot på regelverket.

Meland kommune har rett til å kommentere på den førebelse tilsynsrapporten jf. forvaltningslova § 16. Etter utløpet av fristen for tilbakemelding vil Fylkesmannen utarbeide ein endeleg tilsynsrapport. Frist for tilbakemelding er 29. mai 2018.

2 Om tilsynet med Meland kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit, jf. barnehagelova § 9. Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit er tilsyn med det som er lovpålagt, jf. kommunelova § 60 b.

Fylkesmannen sitt tilsyn er utøving av myndigheit og skjer i samsvar med reglane for dette i forvaltningsretten. I dei tilfella der Fylkesmannen konkluderer med at eit rettsleg krav ikkje er oppfylt, blir dette sett på som brot på regelverket.

2.2 Tema for tilsynet

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 plikten er oppfylt vurderast følgjande:

- 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
- Generelle sakshandsamingsreglar

2.3 Om gjennomføringa av tilsynet

Tilsyn med Meland kommune blei opna gjennom varsel om tilsyn 5. januar 2018. Kommunen sin frist til å legge fram dokumentasjon var 9. februar 2018. Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar er baserte på den skriftlege dokumentasjonen vi har fått av kommunen.

Følgjande dokument inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- 4 meldingar om behov for tilrettelegging
- 4 vedtak om tilrettelegging
- Skjema «Melding om behov for kommunal tilrettelegging i barnehage»
- Kommunale rutinar
- Skjema for rapportering for gjennomføring av vedtak

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

3.1 Rettslege 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 har trong for 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 nyttiggjere seg barnehageplassen sin. Tilrettelegginga skal bli fastsett med utgangspunkt i barnet sine behov og ressursane skal bli tildelt barnet i eit enkeltvedtak.

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 at:

«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 at «Kommunen fatter vedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet til barn med nedsett funksjonsevne». Etter dette er det kommunen som barnehagemyndigheit som skal fatte vedtak etter bhl. § 19 g.

3.2 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar

Meland kommune har eit system der dei informerer om ordninga, legg til rette for og mottok meldingar om behov, fattar vedtak om tilrettelegging, og etterspør rapport om gjennomføring av vedtak frå barnehagane.

3.3 Fylkesmannen sin førebelse konklusjon

Etter ei samla vurdering finn Fylkesmannen at Meland kommune sine rutinar og informasjon sikrar plikta etter bhl. § 19 g.

Fylkesmannen vurderer på bakgrunn av dette at Meland kommune sikrar at barn med nedsett funksjonsevne får eit eigna tilrettelagt barnehagetilbod.

4 Kommunen sine rutinar, praksis og informasjon

4.1 Rettslege krav

Barnehagelova § 19 g oppstiller som ei plikt 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 oppstiller ei plikt til å ha eit formelt innmeldingsskjema, punktvisе 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 igjen sikrar at plikta etter bhl. § 19 g blir oppfylt, og som er forsvarleg.

4.2 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar

Kommunen si rutine

Meland kommune har lagt ved eit skriv som fortel om rutinar for informasjon, behandling av meldingar om behov og vedtak etter § 19 g i barnehagelova.

Fylkesmannen vurderer at kommunen si rutine i utgangspunktet er i tråd med det som krevst av forvaltningslova og barnehagelova. I rutineskrivet står det ingenting om kva kommunen vurderer som akseptabel sakshandsamingstid i desse sakene. Fylkesmannen ser at dei tre første vedtaka blei fatta meir enn fire månader etter at innmeldinga blei motteke av kommunen. Vi vurderer at dette ikkje er ei forsvarleg saksbehandlingstid i saker om individuell tilrettelegging. Når det gjeld det siste vedtaket, er sakshandsamingstida mindre enn tre månadar. Vi legg difor til grunn at det er denne sakshandsamingstida som viser kommunen sin praksis pr. i dag. Fylkesmannen meiner at opp mot tre månader behandlingstid er mykje når det er saker som gjeld kvardagen til små barn, men ikkje i ein slik grad at vi vil vurdere det som eit lovbrøt. Vi vil likevel understreke at det er viktig med kort sakshandsamingstid i desse sakene, og at tilrettelegginga bør vere avgjort i god tid før nytt barnehageår når dette er mogleg.

Når det gjeld oppfølginga av vedtaket vurderer Fylkesmannen at Meland kommune si rutine for rapportering for gjennomføring av vedtak vil vere hensiktsmessig for å sikre at plikta til tilrettelegging blir oppfylt.

Informasjon

Tilrettelegging er tema på styrarsamlingar, og styrar informerer aktuelle foreldre om ordninga.

Kommunen skriv at dei informerer om tilrettelegging på kommunen sin innbyggjarportal, og at dette blir gjort på ein lett synleg og tenleg stad. Her ligg og lenke til meldeskjema.

Fylkesmannen finn at informasjonen som ligg på kommunen si nettside er lett tilgjengeleg. Teksten er kortfatta og godt eigna for foreldre som søker informasjon om tema. Fylkesmannen vurderer likevel at det kan kome betre fram at tilrettelegging ikkje handlar om at barnet skal få eit særskilt tilbod, men snarare om at det skal kunne bruke barnehageplassen sin på lik linje med andre barn.

Innmeldingsskjema og vedtak

Kommunen skriv at «skjema skal gje rom for nok informasjon til at ein kan gje ein fagleg god vurdering av barnet sin situasjon, funksjonsevne og til å kunne vurdere kva tiltak som vil vera eigna. Difor vert det lagt ut nye skjema frå 2018». Fylkesmannen vurderer at Meland kommune sitt innmeldingsskjema innhentar relevant informasjon om barnet, barnet sitt behov, og barnehagen sin dagsrytme.

Kommunen skriv at det skal fattast skriftlege vedtak i tråd med fvl. § 23 og framhevar at det skal opplysast om klagerett i vedtaket. Det blir og understreka at innmeldingsskjema og vedtak skal sendast pr. post.

Fylkesmannen finn at kommunen har sannsynleggjort at dei har lagt opp til rutinar, praksis og informasjon som bidrar til å sikre tilretteleggingsplikta etter bhl. § 19 g.

4.3 Fylkesmannen sin førebelse konklusjon

Etter ei samla vurdering finn Fylkesmannen at Meland kommune sine rutinar og informasjon sikrar plikta etter 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 grunngjeve og til at ei sak skal vere så godt opplyst som mogleg. Grunngjevinga 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 grunngjeving

I forvaltningslova § 24 er det stilt krav om at enkeltvedtak «skal grunngis». Kravet må sjåast saman med forvaltningslova § 25, som har minimumsreglar om kva grunngjevinga skal innehalde. Formålet med kravet til grunngjeving er mellom anna at mottakaren av vedtaket blir 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 grunngjeving er for det første at kommunen vurderer funksjonsevne 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 være eigna tiltak for akkurat dette barnet. Tiltaka må bli vurdert opp mot barnets funksjonsnedsetting og behov. Kommunen må altså ta utgangspunkt i barnet sine individuelle behov og konkretisere i kva situasjonar barnet treng hjelp, når det treng hjelp og korleis hjelpa skal utførast.

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 ikkje 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 tilrettelegge for barnet. Plikta til individuell tilrettelegging kviler på kommunen. Dette inneberer 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 sine undersøkingar og vurderingar

Når Fylkesmannen vurderer innhaldet i vedtaket, ser vi om føresegna i forvaltningslova og barnehagelova er oppfylte. Vi vurderer ikkje om barnet har fått innvilga den tilrettelegginga det har behov for.

Meland kommune har lagt ved fire vedtak etter bhl. § 19 g, tre frå 2017 og eit frå 2018. I tre av vedtaka blir barnet vurdert å ha nedsett funksjonsevne, og får heilt eller delvis innvilga det behovet som er meldt inn. I eit av vedtaka blir barnet vurdert å ikkje ha nedsett funksjonsevne, og får avslag på tilrettelegging. Fylkesmannen finn at kommunen i vedtaka har tatt stilling til om barnet har nedsett funksjonsevne, og dermed at vilkåret i lova er oppfylt.

Fylkesmannen ser at dei fire vedtaka i varierende grad vurderer dei spesifikke tiltaka opp mot barnet si funksjonsnedsetting og behov. Dei tre vedtaka frå 2017 har manglar når det gjeld å konkretisere kva situasjonar barnet har trong for tilrettelegging, og korleis tilrettelegginga skal utførast. Det kjem ikkje klårt fram i desse vedtaka kvifor tildelt

timetal blir sett på som rett tilrettelegging for det aktuelle barnet. Dette gjer at det blir vanskeleg for mottakaren å forstå kva vedtaket er basert på og inneber, og dermed om vedtaket er korrekt. I to vedtak datert 6. oktober 2017, står det at tilrettelegginga gjeld frå 18. september og ut barnehageåret, utan at det blir kommentert korleis dette er løyst i vekene før vedtaket er fatta. Fylkesmannen vil minne om at vedtak alltid skal gjelde frå det tidspunktet det blir fatta og framover i tid.

Fylkesmannen vurderer at vedtaket frå 2018 i større grad enn dei andre vedtaka har vurdert kva tiltak som må til for at barnet skal kunne nytte barnehageplassen sin på lik line som andre barn. I dette vedtaket har kommunen konkretisert i kva situasjonar barnet treng hjelp, når det treng hjelp og korleis hjelpa skal utførast. Tildelt timetal viser til dei situasjonane der kommunen vurderer at barnet har trong for tilrettelegging. Fylkesmannen vurderer på bakgrunn av dette at kommunen i 2017 og 2018 har utvikla og forbetra presisjonsnivået i grunngjevinga i vedtaka. Vi vel difor å legge avgjerande vekt på innhaldet i det siste vedtaket.

Fylkesmannen har ut frå ei samla vurdering kome til at Meland kommune ikkje har brote lova når det gjeld krav til grunngjeving i vedtak etter bhl. § 19 g.

Tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp

Når det gjeld tilrettelegging etter bhl. § 19 g og forholdet til spesialpedagogisk hjelp etter bhl. § 19 a, vurderer Fylkesmannen at Meland kommune i enkelte av dei vedlagte vedtaka etter bhl. § 19 g, ligg tett opp mot å innvilge hjelp og støtte i utvikling og læring. Dette gjeld for eksempel tilrettelegging som har form av trening på språk og sosiale ferdigheiter. Dette strider mot formålet med tilretteleggingsplikta. Målsettinga er ikkje ei endring eller utvikling hos barnet, men å bygge ned barrierane i barnehagen som gjer at barnet ikkje kan nyttiggjere seg av barnehagetilbodet 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. Ut frå ei samla vurdering av innhaldet alle vedtaka, konkluderer Fylkesmannen med at Meland kommune ikkje innvilgar hjelp og støtte i utvikling og læring i vedtaka etter bhl. § 19 g på ei slik måte at det kan karakteriserast som lovbrøt. Vi vil likevel minne om at det er viktig at kommunen fattar vedtak etter rett lovparagraf.

5.3 Fylkesmannen sin førebelse konklusjon

Meland kommune har fatta vedtak om kommunal tilrettelegging etter bhl. § 19 g. Vedtaka oppfyller krava som oppstillast i 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. Det skal givast informasjon om denne retten, og unntaket frå denne, i enkeltvedtaket jf. 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 - sakshandsamingstid

Fylkesmannen ser at dei tre første vedtaka blei fatta meir enn fire månader etter at innmeldinga blei motteke av kommunen. Fylkesmannen vurderer at fire månader ikkje er innanfor det som er rimeleg når det gjeld saksbehandling av sakar etter bhl. § 19. Når det gjeld det siste vedtaket, er sakshandsamingstida mindre enn tre månadar. Vi legg difor til grunn at denne sakshandsamingstida viser kommunen sin praksis pr. i dag. Vi viser til kommentarar til dette under pkt. 4.2.

Retten til å gjere seg kjend med saksdokumenta

Dei tre første vedtaka etter bhl. § 19 g inneheld ikkje informasjon om retten til å gjere seg kjend med saksdokumenta. Det siste vedtaket av 9. februar 2018, har med desse opplysningane. Vi legg difor til grunn at kommunen no har tatt dette inn dette i vedtaka sine. Fylkesmannen vil likevel gjere kommunen merksam på at det i dette avsnittet står «skulen» eit sted der «barnehagen» ville vore rett formulering.

Informasjon om klage

Fylkesmannen ser at det i eitt av vedtaka manglar informasjon om klagerett. Dette vedtaket gjeld eit barn med minoritetsbakgrunn. Ein del av formålet bak bhl. § 19 g er at barn og føresette skal få sterkare rettsvern, då det er lovfesta at det skal fattast enkeltvedtak med klagerett. Meland kommune bør vere ytterlegare påpasseleg med å rettleie om mellom anna klageadgang til føresette som kanskje ikkje er kjent med norsk forvaltningspraksis, og i alle tilfelle må kommunen opplyse om klagerett og innsynsrett i vedtaket. Fylkesmannen legg elles til grunn at dei innsendte vedtaka inneheld informasjon om klagerett og klageinstans.

6.3 Fylkesmannen sin førebelse konklusjon

Fylkesmannen vurderer at vedtaka er i samsvar med dei forvaltningsrettslege krava i fvl. §§ 17, 24 og 25 og bhl. § 19 g.

7 Kommunen sin rett til å kommentere førebels tilsynsrapport

Fylkesmannen har i denne førebelse tilsynsrapporten etter tilsynet med Meland kommune ikkje konstatert brot på regelverket. Meland kommune kan likevel uttale seg om Fylkesmannen si tolking, det faktiske grunnlaget som er lagt til grunn, og våre vurderingar og konklusjonar.

Etter utløpet av fristen vil Fylkesmannen utarbeide ein endeleg tilsynsrapport.

Frist for tilbakemelding er 29. mai 2018.

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

Marianne Svege
tilsynsleiar

Line Sperre
rådgjevar