



Fylkesmannen i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunen som barnehagemyndighet

HALDEN KOMMUNE
2019

Sammendrag

Tema og formål

Fylkesmannen i Oslo og Viken har gjennomført tilsyn med Halden kommune som barnehagemyndighet. Tema for tilsynet er kommunens plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. lov 17.06.2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 19 g. I tilsynet har vi undersøkt og kontrollert:

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

Regelverksbrudd

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.

Det er varslet 1 pålegg om retting og 7 korreksjonspunkter. Nærmere om hva dette pålegget innebærer fremkommer under rapportens punkt 5.

Status på rapporten og veien videre

Denne rapporten inneholder frist for retting av regelverksbrudd som er avdekket under tilsynet, jf. kommuneloven § 60 d. Fristen er **31. mars 2020.**

Halden kommune skal innen denne fristen gi en tilbakemelding til Fylkesmannen om at regelverksbruddet som er konstatert i denne rapporten, er rettet. Kommunen skal da erklære at regelverksbruddet er rettet og kort gjøre rede for hvordan dette er gjort.

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne klages på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Innhold

1 Innledning.....	4
1.1 Kort om kommunen	4
1.2 Om gjennomføringen av tilsynet	4
1.3 Om tilsynsrapporten.....	5
2. Rutine og praksis for å undersøke om et barn har rett til individuell tilrettelegging.....	6
2.1 Rettslige krav	6
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	6
3. Kommunens vedtak om individuell tilrettelegging	7
3.1 Rettslige krav	7
3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjon	8
4. Kommunens vedtak om individuell tilrettelegging	10
4.1 Rettslige krav	10
4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjon	10
5. Frist for retting av regelverksbrudd	12

1 Innledning

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

1.1 Kort om kommunen

I Halden kommunes delegasjonsreglement er myndigheten til å fatte vedtak etter barnehageloven § 19 g delegert fra kommunalsjef for undervisning, oppvekst og kultur til enhetsleder for spesialpedagogisk team.

Kommunen har 35 barnehager, jf. rapportering i BASIL per 15.12.2018. Det er 7 kommunale og 28 private barnehager.

I kommunen er det 27 barn som har vedtak etter barnehageloven § 19 g, jf. BASIL rapportering per 15.12.2018.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Halden kommune i brev av dato 06.09.2019. Kommunen ble bedt om å oversende dokumentasjon til oss. Kommunen leverte den 30.09.2019 følgende dokumentasjon til Fylkesmannen:

- Kommunens organisasjonskart
- Rutiner vedrørende § 19 g
- Fem enkeltvedtak med tilhørende saksdokumenter som ikke har vært behandlet hos Fylkesmannen.
- Fem enkeltvedtak med tilhørende saksdokumenter som gir avslag om tilrettelegging etter § 19 g
- Mal for søknad om tilrettelegging
- Referat fra kollegiateamet, eksempel på sak som meldes
- Kollegiateam i Halden kommune

Fylkesmannen ba om dokumentasjon fra Espira Oreid barnehage og Høvleriet barnehage som knyttes til barna til foreldrene som intervjues under tilsynet. Vi fikk tilsendt følgende dokumentasjon fra barnehagene:

1. Espira Oreid barnehage;
 - Melding om behov for hjelp og bistand for tilrettelegging etter § 19 g, april 2018
 - Melding om behov for hjelp og bistand for tilrettelegging etter § 19 g, april 2019
 - Vedtak om tilrettelegging etter § 19 g for barnehageåret 2018/2019
 - Vedtak om tilrettelegging etter § 19 g for barnehageåret 2019/2020
2. Høvleriet barnehage
 - Melding om behov for hjelp og bistand for tilrettelegging etter § 19 g, mars 2019
 - Vedtak om tilrettelegging etter § 19 g for barnehageåret 2019/2020

Fylkesmannen ba om ytterligere dokumentasjon og fikk følgende fra kommunen den 24.oktober og 29. oktober:

- Veiledningstekst ved utfylling av skjema:
«Melding av behov for hjelp og bistand for tilrettelegging til barn med nedsatt funksjonsevne»
- To enkeltvedtak som er fattet i løpet av barnehageåret
- Delegasjonsreglement
- Oppdatert organisasjonskart

Dette utgjør dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet. I tillegg har vi benyttet opplysninger som er rapportert i BASIL per 15.12.2018.

Etter vår gjennomgang av dokumentene har vi gjennomført intervjuer med følgende personer i kommunen den 22. oktober 2019:

- Kent-Arne Andreassen, kommunalsjef for undervisning og oppvekst
- Randi Aamo, enhetsleder spesialpedagogisk team
- Tomas Andresen, daglig leder i Høvleriet barnehage
- Lene Emanuelsen, pedagogisk leder Høvleriet barnehage
- Anita Vold, stedfortreder for styrer Espira Oreid barnehage
- Rita Marie Eriksen, pedagogisk leder Espira Oreid barnehage
- Irene Petersen, styrer Solbakkeparken barnehage
- Carina Andreassen, pedagogisk leder Solbakkeparken barnehage
- Marit Svensvik Rødsmoen, styrer Brekkerød barnehage
- Nina Sanstangen, pedagogisk leder Brekkerød barnehage
- Foreldre i Espira Oreid barnehage
- Foreldre i Høvleriet barnehage

Intervjuene med styrerne og de pedagogiske lederne ble gjennomført som gruppeintervjuer.

Tilsynet innebærer at den innsendte dokumentasjonen og opplysninger fra intervjuene er gjennomgått og vurdert opp mot lovkravene.

1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i den skriftlige dokumentasjonen og opplysningene fra intervjuene.

Halden kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport med frist for tilbakemelding 04.12.19. I kommunens tilbakemelding datert 25.11.2019 står det: «*Kommunen har ingen innsigelser knyttet til Fylkesmannens beskrivelse av de faktisk forhold, heller ikke de tolkninger, vurderinger og konklusjoner som er gjort.*»

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettefristen etter kommuneloven § 60 d er utløpt.

Tilsynsrapportene er et offentlig dokument. Vi publiserer våre endelige tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

2. Rutine og praksis for å undersøke om et barn har rett til individuell tilrettelegging

2.1 Rettslige krav

I barnehageloven § 19 g er det skrevet:

«Kommunen skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Plikten til tilrettelegging omfatter ikke 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.

Kommunen fatter vedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne.»

Det er kommunen som skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Kommunen må sørge for å ha aktiviteter som fanger opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging.

Kommunen må undersøke om et barn har rett til individuell tilrettelegging etter barnehageloven § 19 g, dersom den har fått informasjon som kan tyde på at barnet har en slik rett.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I innhentet dokumentasjon fremkommer det at kommunen har en rutine vedrørende søknad om tilrettelegging. Her står det at søknadsskjema om «Melding av behov for hjelp og bistand for tilrettelegging til barn med nedsatt funksjonsevne etter Barnehageloven §19g» sendes til alle barnehagene i Halden kommune. Videre er det opplyst at barnehagene kan søke hele året, men at det er ønskelig at barnehagene søker på våren for å kunne planlegge høsten.

Gjennom intervjuene fremkommer det at skjemaet hvor barnehagene kan melde behov for 19 g er kjent og blir benyttet. Skjemaet oppleves som svært omfattende og tidkrevende å fylle ut.

Videre er det skrevet i rutinen at enhetsleder for støtteressursene går gjennom søknadene og fatter vedtak på §19 g, slik at mest mulig er klart før barnehagestart førstkommende høst. Der hvor det er usikkerhet på tildelingen, tar enhetsleder kontakt med den enkelte barnehage for ytterligere opplysninger.

Det opplyses i intervjuene at kommunen ikke har noen erfaring med at helsestasjonen, PPT eller andre instanser informerer kommunen om at et barn kan ha et behov for tilrettelegging etter § 19 g. Fylkesmannen ser heller ikke at det gis informasjon på kommunens hjemmesider om retten barn med nedsatt funksjonsevne kan ha etter § 19 g.

I oversendt dokumentasjon har vi fått informasjon om «Kollegatteam i Familiens hus», som er et tverrfaglig konsultativt team for ansatte i barnehagene i Halden. Her kan barnehager melde inn saker som de ønsker drøftet. Dette kollegatteamet ble ikke nevnt i intervjuene som en mulighet til å fange opp barn som har behov for tilrettelegging etter § 19 g.

I et av intervjuene sies det at kommunen fanger opp barna som kan ha et behov for tilrettelegging etter § 19 g ved en løpende aktivitet mellom enhetsleder spesialpedagogisk team

og fagleder barnehage. I et annet intervju fremkommer det at det ikke er noen dialog mellom fagleder barnehage og enhetsleder spesialpedagogisk team angående barn som kan ha et tilretteleggingsbehov etter § 19 g.

Vurdering

Slik Fylkesmannen oppfatter kommunens rutine, og av det som kommer frem under intervjuene fanger kommunen opp barna som har et behov for tilrettelegging gjennom skjema «Melding av behov for hjelp og bistand for tilrettelegging til barn med nedsatt funksjonsevne etter Barnehageloven §19g».

Fylkesmannen vurderer at kommunen undersøker om et barn har rett til tilrettelegging etter § 19 g ved at enhetsleder for spesialpedagogisk team går gjennom behovsmeldingene og eventuelt tar kontakt med barnehagen. Vi kan derimot ikke se at kommunen utfører andre aktiviteter for å fange opp barn som kan ha behov for tilrettelegging etter § 19 g, som samtaler med foreldre, samarbeid med helsestasjonen eller andre instanser.

Konklusjon

På bakgrunn av det som er sagt over, legger Fylkesmannen til grunn at kommunen ikke har tilfredsstillende rutiner for å få kunnskap om barn som kan ha en rett til et egnet tilrettelagt barnehagetilbud. Videre mener Fylkesmannen at kommunen ikke har tilfredsstillende rutiner og prosedyrer for å undersøke om barnet har en rett etter § 19 g.

3. Kommunens vedtak om individuell tilrettelegging

3.1 Rettslige krav

Kommunen må ha tilstrekkelige opplysninger om barnet og barnets behov før det fattes vedtak om tilrettelegging. Kommunen må derfor opplyse saken best mulig før det fattes vedtak, jf. forvaltningsloven § 17, både for å kunne ta stilling til om et barn har nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn. Kommunen må i den forbindelse innhente dokumentasjon og gjøre nødvendige undersøkelser, som er av betydning for avgjørelsen. Kommunen må for eksempel be om at foreldrene sender inn relevant dokumentasjon i saken. Foreldrene bør involveres så tidlig og i så stor grad som mulig. Hvilken vekt foreldrenes mening skal tildeles, må vurderes konkret i hver enkelt sak. Dersom kommunen ikke sitter med tilstrekkelig kompetanse, må de vurdere om de skal innhente uttalelser fra andre myndigheter/organer, for eksempel kommune-/spesialhelsetjenesten. (Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse 31.07.2017)

Kommunen må sette barnehagen i stand til å gi de aktuelle barna et tilrettelagt barnehagetilbud. Kommunens tilretteleggingsplikt gjelder tiltak som er nødvendige for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehageplassen. (Merknader fra Prop. 103 L (2015-16) til ny § 19 g)

I vedtak om innvilgelse av individuell tilrettelegging, må kommunen ta stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne, om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn og hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn. Dette innebærer en konkret og individuell vurdering av barnehagetilbudet, barnets funksjonsevne, hvilke situasjoner barnet trenger hjelp og hvordan hjelpen skal bli utført, slik at barnet kan ta i bruk barnehageplassen på lik linje med andre barn. I vurderingen skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det må være klart og tydelig i vedtaket hvilken tilrettelegging som gis og eventuelt varigheten og omfanget av tiltaket. Hvor omfattende tiltaket må være beskrevet vil variere fra sak til sak, men

det kan for eksempel være antall timer med assistent eller hva slags utstyr som må være på plass, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Kommunens plikt til tilrettelegging er begrenset til tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde. Ved vurdering 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.

3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjon

I innhentet dokumentasjon fremkommer det at kommunen får saken opplyst gjennom skjema «Melding av behov for hjelp og bistand for tilrettelegging til barn med nedsatt funksjonsevne». Her skal barnehagen skrive kort om barnets nedsatte funksjonsevne eller medisinske vansker, barnehagens kompetanse til å tilrettelegge for barnets nedsatte funksjonsevne, informasjon om barnehagens individuelle tilrettelegging innenfor det allmennpedagogiske tilbudet og i hvilke situasjoner i løpet av dagen barnet trenger tilrettelegging utover barnehagens egen plikt til tilrettelegging.

Det blir sagt i intervjuene at barnehagene opplever det som krevende å fylle ut meldeskjema og at de er usikre på hva som er viktig å få fram når det søkes om tilrettelegging. Videre fremkommer det at kommunen i liten grad har gitt veiledning til barnehagene om § 19 g og innholdet i behovsmeldingsskjema. I et intervju opplyses det at kommunen har en skriftlig veileder som forklarer hva som menes med de ulike punktene i skjemaet. Denne er i liten grad kjent for barnehagene og blir dermed ikke brukt som et hjelpemiddel.

Ifølge kommunens rutine er det enhetsleder for støtteressursene som går gjennom behovsmeldingene. Der hvor det er usikkerhet på tildelingen, tar enhetsleder kontakt med den enkelte barnehagen og snakker med styrer og/eller pedagogisk leder, for ytterligere opplysninger. Det sies at det ikke blir gjennomført observasjoner. Dette bekreftes også i intervjuene.

Det informeres i intervjuene at i de tilfellene hvor barnet har en sakkyndig vurdering fra PPT brukes denne i behandling av søknaden.

Det fremgår ikke av kommunens redegjørelse eller vedtakene i hvilken grad foreldrene har blitt involvert i prosessen. I intervjuene blir det sagt at barnehagene involverer foreldrene når meldeskjema skal fylles ut. Barnehagen gjennomfører ofte en eller flere foreldresamtaler hvor behovet for tilrettelegging blir forklart og begrunnet. Det fremkommer i intervjuene at det er barnehagen som skriver meldeskjema, men at foreldrene får lese gjennom og gi tilbakemeldinger. Foreldrene signerer skjemaet før det sendes inn. Intervjuene viser at kommunen ikke tar kontakt med foreldrene, da barnehagen ivaretar involveringen av foreldrene.

Oversendt dokumentasjon viser at Halden kommune fatter vedtak i saker som gjelder individuell tilrettelegging. Fylkesmannen ser i de oversendte vedtakene at det er barnehagene som er mottaker av kommunens vedtak om tilrettelegging etter § 19 g. I de fleste tilfeller er foreldrene kopimottakere, mens andre vedtak er sendt likelydende til barnehagen og foreldrene.

I oversendte vedtak fremgår det ikke om kommunen tar stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne eller ikke. Det bekreftes i intervjuene at kommunen ikke tar stilling til dette.

I noen av kommunens vedtak er det skrevet at innvilget vedtak må ses i sammenheng med annet barn i barnehagen. Det ble understreket i intervjuene at dette er svært utfordrende da barna kan

gå på ulike avdelinger, ha svært ulike behov eller har behov for tett oppfølging i samme situasjoner.

I de oversendte vedtakene kan ikke Fylkesmannen se at kommunen gjør en konkret og individuell vurdering av barnehagetilbudet, barnets funksjonsevne og tilpasningsbehov. Videre ser vi i vedtak om avslag på søknad om tilrettelegging, at kommunen ikke gjør en vurdering og tar stilling til at barnets behov faller inn under barnehagens tilretteleggingsplikt, jf. barnehageloven § 2 eller ikke. Videre ser vi i vedtakene, under punktet begrunnelse at det gis en beskrivelse av barnet. Dette er en gjengivelse av det som er skrevet i behovsmeldingen. I intervjuene opplyses det at kommunen ikke har vært bevisste på å vurdere og begrunne sine vedtak.

I kommunens rutine fremkommer det at i de tilfeller hvor spesialpedagogisk team er usikker på barnets behov, fattes det vedtak om 20 timer observasjon og rådgivning for å se om behovet kan løses i barnehagen med de rammene de har der. Etter endt periode utarbeides det en rapport der både veileder og barnehagen beskriver hva det har blitt arbeidet med og effekten av dette. Det konkluderes med om barnehagen kan tilrettelegge innfor egne rammer eller om det må søkes om tilrettelegging etter § 19 g. I intervjuene kommer det frem at barnehagen må søke på nytt dersom det konkluderes med et behov for tilrettelegging og at dette oppleves som merarbeid da det ble lagt ned mye arbeid i den første søknaden. Observasjonen blir en bekreftelse på det barnehagen allerede har sett.

I de etterspurte dokumentene ser vi at kommunen fatter vedtak med tilbakevirkende kraft.

Vedtakene, hvor søknaden blir innvilget/delvis innvilget, innehar et punkt som heter innhold og organisering hvor det gis en beskrivelse av i hvilke situasjoner barnet trenger hjelp og hvordan dette kan organiseres. Det fremkommer i vedtaket hvilken tilrettelegging som gis og eventuelt varigheten og omfanget av tiltaket. Gjennom intervjuene fremkommer det at barnehagene og foreldrene forstår innholdet og omfanget av tilretteleggingen.

Så langt Fylkesmannen kan se inneholder ikke kommunens vedtak en barnets beste vurdering. I intervjuene sies det at kommunen ikke har noen rutine på å gjøre en slik vurdering og at det dermed ikke kommer tydelig fram.

Vurdering

Slik Fylkesmannen vurderer kommunens innhenting av informasjon før vedtak fattes, blir ikke sakene opplyst i tilstrekkelig grad. I vedtakene vises det til det som står skrevet i behovsmeldingen, men vi kan ikke se at det refereres til andre myndigheter, helsetjenester eller PPT i saker hvor det er snakk om diagnoser eller sammensatte utfordringer. Dette medfører etter vår vurdering at begrunnelsen i noen av vedtakene blir mangelfull.

Når det gjelder foreldrenes mulighet til å uttale seg vurderer Fylkesmannen dette dithen at kommunen ikke involverer foreldrene tilstrekkelig, da det ikke fremkommer en konkret vurdering av foreldrenes mening i vedtakene.

Slik Fylkesmannen vurderer kommunens vedtak tas det ikke stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne. Videre fremkommer det ikke en konkret og individuell vurdering og begrunnelse av barnehagetilbudet og barnets funksjonsevne, om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn eller ikke, hvilke deler av tilretteleggingen som faller inn under barnehagens plikt etter barnehageloven § 2 og hva som er tilrettelegging etter § 19 g.

Fylkesmannen leser i kommunens vedtak om tilrettelegging etter § 19 g at det blir gitt en beskrivelse av hvilke situasjoner barnet trenger hjelp, hvordan hjelpen skal bli utført og omfanget av hjelpen, slik at barnet kan ta i bruk barnehageplassen på lik linje med andre barn.

Hensikten med tilrettelegging etter § 19 g er å gi barn med nedsatt funksjonsevne et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Slik Fylkesmannen vurderer det kan ikke Halden kommune fatte vedtak om tilrettelegging og at dette må ses i sammenheng med et annet barn i barnehagen. Slike vedtak sørger ikke for at barnet får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, da ressursen må deles med andre barn. Dette kan igjen føre til at barnet ikke får tilstrekkelig tilrettelegging.

Der kommunen fatter vedtak om observasjon og rådgivning, vurderer Fylkesmannen dette som et avslag. Det fremkommer ikke i behovsmeldingene at foreldrene/barnehagen søker om observasjon eller rådgivning. Et vedtak om observasjon og rådgivning vil være et vedtak om noe foreldrene ikke har søkt om, og i realiteten et avslag på søknaden.

I vedtakene fattet oktober 2019 fremkommer det at tilretteleggingen skal gis for barnehageåret 2019/2020. Dette innebærer etter vår vurdering at tilretteleggingen gis med tilbakevirkende kraft. Vi kan ikke se at dette er gjennomførbart i praksis.

Videre er vedtak etter § 19 g et enkeltvedtak for et bestemt barn. Slik Fylkesmannen ser det skal foreldrene være mottaker av vedtaket, ikke barnehagen. Årsaken er at det er foreldrene som søker på vegne av sitt barn og har klagerett.

Konklusjon

På bakgrunn av det som er sagt over, vurderer Fylkesmannen at kommunen ikke opplyser saken godt nok før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 17. Videre vurderer Fylkesmannen at kommunen ikke involverer foreldrene tilstrekkelig, jf. Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse 31.07.2017 og at begrunnelsen for vedtak/avslag ikke tilfredsstiller forvaltningslovens krav etter §§ 24 og 25.

4. Kommunens iverksetting og gjennomføring av vedtak om individuell tilrettelegging

4.1 Rettslige krav

Kommunen skal fatte vedtak så snart som mulig, det vil si så snart all nødvendig dokumentasjon er innhentet. Avslag på søknad om tilrettelegging skal også fattes så snart som mulig. Kommunens vedtak skal iverksettes så snart som mulig, uavhengig av økonomiske og kapasitetsmessige årsaker. Videre skal kommunen gjennomføre den individuelle tilretteleggingen i tråd med vedtaket.

4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjon

I dokumentasjonen ser Fylkesmannen at kommunen har en saksbehandlingstid på 2-4 måneder. Ifølge kommunens rutiner er det ønskelig at barnehagene søker på våren for nytt barnehageår. Søknadene vi har fått oversendt har i hovedsak blitt sendt i april. Disse har blitt behandlet innenfor tidsrommet mai til midten av august. I den etterspurte dokumentasjonen ser vi at kommunen behandler behovsmeldinger og fatter vedtak fortløpende gjennom året.

Videre fremkommer det i intervjuene at vedtakene iverksettes så snart som mulig. I dokumentasjonen fremkommer det at Halden kommune har 17 støtteressurser som blir fordelt på barnehagene som har barn med rett til tilrettelegging etter § 19 g. Dersom barnehagene har behov utover dette må barnehagen ansette selv. Gjennom intervjuene bekreftes det at ressursen kommer raskt på plass.

Det går fram av dokumentasjonen og intervjuene at kommunen sikrer at gjennomføringen av den individuelle tilretteleggingen er i tråd med vedtaket, ved at de benytter kommunens støtteressurser. Disse personene er en del av det spesialpedagogiske teamet og gir informasjon om hvordan vedtaket gjennomføres. Det fremkommer i intervjuene at barnehagene har ulike erfaringer med hva som skjer dersom støtteressursen er syk. Noen barnehager tar en person fra grunnbemanningen, mens andre har fått tillatelse til å sette inn vikar.

Vurdering

Kommunen behandler søknadene og fatter vedtak om tilrettelegging innen rimelig tid. Det fremkommer både gjennom kommunens rutine og intervjuene at tidsperioden fra henvendelsesskjema til vedtaksdato, er innen rimelig tid.

Fylkesmannen vurderer at vedtaket iverksettes innen rimelig tid og at det går liten tid fra vedtak fattes til ressursen er på plass.

Tilretteleggingen gjennomføres i tråd med vedtaket. Kommunen kontrollerer dette gjennom støtteressursen som informerer enhetslederen. I de tilfellene hvor barnehagen ansetter støtteressursen har ikke kommunen noen rutine for hvordan man sikrer at tilretteleggingen er i tråd med vedtaket.

Ved fravær hos støtteressursen løses dette ulikt i barnehagene fordi barnehagene har fått ulike tilbakemeldinger fra kommunen på hvordan tilretteleggingen skal løses. Likhetsprinsippet er et ulovfestet prinsipp i forvaltningen om at like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Av den grunn vil Fylkesmannen påpeke at praksis ved fravær som fører til forskjellsbehandling er uheldig.

Konklusjon

På bakgrunn av det som er sagt over, legger Fylkesmannen til grunn at kommunen fatter vedtak så snart som mulig og at avslag på søknad om tilrettelegging også fattes innen rimelig tid. Kommunens vedtak iverksettes så snart som mulig, uavhengig av økonomiske og kapasitetsmessige årsaker. Kommunen gjennomfører den individuelle tilretteleggingen i tråd med vedtaket.

5. Frist for retting av regelverksbrudd

Vi har funnet at Halden kommune ikke overholder regelverket på alle områder. Vi gir dere en frist til å rette regelverksbruddet, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 31. mars 2020. Før fristen må dere sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddet er rettet.

Hvis dere ikke har rettet regelverksbruddet innen fristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som dere kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelt å vedta etter utløp av rettefristen:

1. Halden kommune må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 19 g.

Pålegget innebærer at Halden kommune må (korreksjonspunkter):

- a) ha tilfredsstillende rutiner og samarbeid innad i kommunen for å fange opp barn som kan ha en rett til et individuelt tilrettelagt barnehagetilbud
- b) ha rutiner og prosedyrer for å undersøke om barnet har en rett etter § 19 g
- c) gjennom vedtak opplyse saken godt nok for å kunne ta stilling til om et barn har nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn
- d) involvere foreldrene så tidlig og i så stor grad som mulig
- e) gjennom vedtak ta stilling til hva som er barnets beste
- f) i begrunnelsen for vedtak klart og tydelig ta stilling til og vurdere hvilken tilrettelegging som gis, jf. forvaltningslovens krav etter §§ 24 og 25
- g) i begrunnelsen for avslag av søknad om tilrettelegging klart og tydelig begrunne hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.

Oslo 12.12.2019

Wenche H. Høglund	Heidi Martinsen	Marie Skinstad-Jansen	Asbjørn Evensen
Seniorrådgiver	Seniorrådgiver	Seniorrådgiver	Seniorrådgiver



FYLKESMANNEN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | fmovpost@fylkesmannen.no | www.fylkesmannen.no/ov