

# TILSYNSRAPPORT

Barnehageloven § 37

Individuelt tilrettelagt barnehagetilbud for barn med  
nedsatt funksjonsevne

**Harstad kommune**



## Sammendrag

Vi fører tilsyn med Harstad kommune som barnehagemyndighet. Temaet for tilsynet er barnehagemyndighetens plikt til å gi individuelt tilrettelagt barnehagetilbud for barn med nedsatt funksjonsevne.

Det overordnede formålet med tilsynet er at det skal bidra til at alle barn i barnehagene skal ha et godt barnehagetilbud. Statsforvalteren legger barnekonvensjonen til grunn ved tilsyn med kommunens barnehagemyndighet. Artikkel 3 tydeliggjør at hensynet til barnets beste skal komme først og være grunnleggende i alle tiltak og vedtak som berører barnet.

Tilsynet var planlagt som et stedlig tilsyn med varsel, innhenting av dokumentasjon og egenvurdering i RefLex. På grunn av koronautbruddet ble det gjennomført digitalt. Tilsynet var planlagt gjennomført 10. februar, men ble gjennomført digitalt 10., 11., 12., og 16. februar 2021.

Det ble avholdt åpningsmøte og gjennomført intervju med barnehagesjef, rådgiver, to styрere, to pedagogiske ledere og tre foreldre.

Konklusjoner er framkommet på bakgrunn av dokumenter sammenholdt med det som kom fram i intervjuene. I forkant av tilsynet er det avholdt et veiledningsmøte der tema for tilsynet ble gjennomgått.

Rapporten omhandler lovbrudd som gjelder for tilsynets tema og som er avdekket under tilsynet. Rapporten gir derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av kommunen som barnehagemyndighet.

Tilsynet har avdekket brudd på blant annet kommunens plikt til å fange opp barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagene og plikten til å begrunne vedtak.

Harstad kommune har fått anledning til å uttale seg til foreløpig rapport. Vi har mottatt tilbakemelding på våre vurderinger til kontrollspørsmål 1, 6, 14 og 15 under punkt 2.2 «Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner. Kommunens tilbakemeldinger blir kommentert under de aktuelle punktene.

Vi fatter nå et vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **1.september 2021**.

## **Innholdsfortegnelse**

1	Innledning.....	5
1.1	Kort om kommunen .....	5
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet .....	5
2	Kommunens plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får individuell tilrettelegging i barnehagen .....	6
2.1	Rettslige krav .....	6
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	7
3	Varsel om pålegg om retting .....	23
4	Dere kan gi tilbakemelding på rapporten.....	24

# 1. Innledning

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54 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. Vi vil måtte behandle personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

## 1.1 Kort om kommunen

Harstad kommune har 24 703 innbyggere per 1. januar 2020. Harstad har et mangfoldig barnehagetilbud med 17 kommunale barnehager og 14 private barnehager. Til sammen er det 1 194 barn og 431 ansatte i Harstad barnehagene. I kommunen var det per 15.12.20 30 barn med vedtak om tilrettelagt individuelt tilbud og 66 barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

I delegasjonsreglementet 2020 - 2024 for Harstad kommune er barnehagesjefen delegert avgjørelsesmyndighet etter barnehageloven.

## 1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Harstad kommune i brev av 08.12.2020. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Tema for tilsynet er barnehagemyndighetens plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får individuell tilrettelegging i barnehagen.

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

Formålet med tilsynet er å sikre at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet og at tilsynet skal bidra til at kommunen følger regelverket.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere 12.03 2021. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 14.04.21. Vi har behandlet kommentarene fra dere under de aktuelle kontrollspørsmålene.

## **2 Kommunens plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får individuell tilrettelegging i barnehagen**

### **2.1 Rettslige krav**

#### **Plikten til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud**

Formålet med bestemmelsen om tilrettelegging i barnehageloven § 37 er å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne kan nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn og få likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter.

Harstad kommune har ansvar for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får egnet individuell tilrettelegging i barnehagen. Dere 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. Dersom dere får informasjon om at et barn kan ha nedsatt funksjonsevne, må dere følge opp med nærmere undersøkelser.

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

Kommunen må innhente tilstrekkelig dokumentasjon for å vurdere barnet sin funksjonsevne i den enkelte sak, det vil si blant annet informasjon om barnet sitt behov, hva som er forsøkt av tilpassinger og barnehagen sin samla 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 involverte.

#### **Vedtak om individuell tilrettelegging**

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

Vedtak skal fattes uavhengig av om vurderingen ender med innvilgelse eller avslag. I vedtaket skal dere 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, jf. 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. Det skal fremgå av vedtaket hvilken tilrettelegging som gis og varigheten og omfanget av tiltaket. I vedtak om avslag skal dere gi en begrunnelse som viser hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.

Dere har plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet og kan bare gjøre unntak fra denne plikten dersom tilrettelegging innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen, jf. barnehageloven § 37, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Dersom dere kommer til at det er en uforholdsmessig byrde å tilrettelegge i barnets barnehage, må dere tilby plass i en annen barnehage hvor barnehagetilbudet kan tilrettelegges.

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

Dere må vurdere hva som er barnets beste når dere 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. 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.

I vedtakene må dere informere om klageadgang, klagefrist, klageinstans, og om at klagen skal sendes til kommunen, samt om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27.

Dere 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. Den individuelle tilretteleggingen skal gjennomføres i tråd med vedtaket, jf. barnehageloven § 37.

## **2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner**

### **1. Fanger kommunen opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging?**

*Dere har ansvar for at barn med nedsatt funksjonsevne får egnet individuell tilrettelegging i barnehagen. Nedsatt funksjonsevne er definert som «tap av, skade på eller avvik i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner». Begrepet omfatter fysiske, psykiske og kognitive funksjoner.*

*Dette ansvaret kan dere for eksempel ivareta gjennom å veilede barnehagene i å kjenne igjen barn med nedsatt funksjonsevne og ved å gi nødvendig informasjon på kommunens hjemmesider.*

*Tilrettelegging skiller seg fra spesialpedagogisk hjelp ved at retten til tilrettelegging bare gjelder barn med funksjonsnedsettelse som går i barnehage. Om et barn har behov for spesialpedagogisk hjelp eller tilrettelegging, eller begge deler, må det vurderes konkret i hver enkelt sak. For at barnet skal få den hjelpen det har krav på etter barnehageloven, er det viktig å forsøke å skille mellom hva som er spesialpedagogisk hjelp og hva som er tilrettelegging.*

#### Observasjon

I RefLex skriver kommunen at de henter inn informasjon fra helsestasjonen, PPT, barnehagene og åpen barnehage.

I tillegg har vi mottatt dokumenter som viser skjema for:

- kommunale barnehagers startsamtaler datert 19.04.2017
- årshjul for barn med hjelpebehov i barnehagen datert 01.01.21
- prosedyre om egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud § 37 datert 01.01.21
- søknadsskjema om egnet tilrettelagt barnehagetilbud for barn med nedsatt funksjonsevne datert 01.01.2021
- innkalling til et ledermøte hvor det ble gitt informasjon om tverrfaglig konsultasjonsteam datert 20.02.2019
- innkalling til et ledermøte hvor barnehagemyndigheten orienterte om §§ 19 a og 19 g og årshjulet datert 11.09.2019
- innkalling til ledermøte med informasjon om familiens hus datert 15.01.2020
- skriv om samarbeidet med PP-rådgiverne og barnehagene, ikke datert. Her står det at PPT har faste rådgivere som har ansvaret for sine barnehager.

I tillegg fikk vi ettersendt to sakkyndige vurderinger om rett til spesialpedagogisk hjelp, kopi av søknad om barnehageplass, tre årsplaner og skjema for evaluering av tilrettelagt barnehagetilbud.

Kommunen sier i intervju at de i hovedsak fanger opp barn med nedsatt funksjonsevne etter henvendelse/søknad fra barnehagene med unntak av barn med omfattende diagnoser. Disse barna ble ofte fanget opp tidligere. Det ble også opplyst at foreldre som selv tok kontakt med kommunen fikk informasjon om muligheten til å søke om tilrettelegging etter § 37.

Kommunen har ikke lagt ut informasjon på kommunens hjemmeside om retten til tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. I intervju ble det opplyst at kommunen har informert om retten til tilrettelegging på et styrermøte.

Det ble videre opplyst i intervju at barnehagene heller ikke har lagt ut informasjon om retten til tilrettelegging på sine hjemmesider eller informert om det på foreldremøter. Det ble opplyst i intervju at noen barnehager gir informasjon til foreldrene når barnehagen mente at et barn har behov for egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. En opplyste i intervju at barnehagen informerer om § 37 når barna starter i barnehagen.

Innsendte årsplaner viser til barnehagens samarbeidspartnere, men vi kan ikke se at årsplanen inneholder informasjon om retten til individuell tilrettelegging. I Harstad kommunes elektroniske søknadsskjema om barnehageplass er det det spørsmål om barnet har nedsatt funksjonsevne.

I intervju kom det fram at retten til tilrettelegging etter § 37 ikke er så kjent blant ansatte i barnehagen. Det kom også fram at skillet mellom retten til spesialpedagogisk hjelp etter § 31 og tilrettelegging etter § 37 var uklart for dem. Dette gjaldt både ansatte og foreldre. I intervju ble det fortalt at når barnehagen ble bekymret tok de kontakt med PPT.

Det ble opplyst under intervju at foreldre ikke har mottatt noen skriftlige rutinebeskrivelser som omhandler retten til tilrettelegging.

Alle informantene er kjent med kommunes søknadsskjema om egnet individuell tilrettelegging av barnehagetilbudet.

### Vurdering

Harstad kommune har ikke utarbeidet en skriftlig rutine som er kjent for foreldre og barnehagene, for hvordan kommunen skal fange opp barn med nedsatt funksjonsevne. Kommunen har imidlertid utarbeidet et årshjul for barn med hjelpebehov i barnehagen og en prosedyre om egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud § 37. Disse to dokumentene var ikke godt kjent for våre informanter. At Harstad kommunes prosedyre om egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud ikke er kjent, kan skyldes at den er ny for sektoren.

For å sikre barn med nedsett funksjonsevne sin rett til individuell tilrettelegging, er det en forutsetning at ansatte i barnehagen kjenner innholdet i loven/hjemmelen og har kunnskap om vilkårene for å få innfridd en slik rett. Statsforvalteren vurderer at det er dokumentert at barnehagemyndigheten i for liten grad, har veiledet styrerne og informert foreldre om innholdet i § 37 slik at kommunen fanger opp barn med nedsett funksjonsevne og deres behov for individuell tilrettelegging.

I intervju kom det fram at barnehagene fanger opp barn i samarbeid med PPT og deretter samarbeider med foreldrene om veien videre. Foreldre som selv var bekymret slet med å finne ut av regelverket.



Det kom også fram at skillet mellom retten til spesialpedagogisk hjelp etter § 31 og tilrettelegging etter § 37 var uklart for dem. PPT skal i sin sakkyndige vurdering først og fremst vurdere barnets behov for spesialpedagogisk hjelp og hva som må til for at barnet får nødvendig hjelp. Barnehageloven § 37 krever at kommunen skal gi barn med nedsatt funksjonsevne et tilrettelagt tilbud. Det betyr at kommunen er pliktig til å iverksette tiltak som gjør at det aktuelle barnet kan nyttiggjøre seg av det allmennpedagogiske tilbudet. Dette kan være for eksempel være bygningsmessige tiltak eller ressurser i form av miljøterapeuter eller personlige assistenter. Vi har forståelse for at det i mange tilfeller kan være vanskelig å avgjøre om barnets behov skal ivaretas gjennom spesialpedagogiske tiltak eller om behovet i større grad er knyttet til barnets funksjonsnedsettelse. Formålene bak bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp og barn med nedsatt funksjonsevne er ulike. Det vil si at mange ansatte kanskje ikke har kunnskap i å kjenne igjen barn med nedsatt funksjonsevne.

Flere av de vi intervjuet oppfattet at det var en frist for å søke om individuell tilrettelegging ca. 1. mars. I prosedyren om egnet individuelt tilrettelagt står det at det kan søkes om ressurser hele året, men for å ivareta god saksbehandling skal saker som er kjent for barnehagene være levert innen 1. april. Det er viktig at foreldre og barnehagene er innforstått med at det ikke legges opp til en søknadsordning, og at en skal kunne melde om behov hele året.

Kommunen fanger opp disse barna ved å stole på at barnehagen selv tar kontakt med foreldre og i et samarbeid med dem og PPT søker kommunen om individuell tilrettelegging. Statsforvalteren minner om at ansvaret for å spre informasjon om regelverket i barnehageloven § 37 ligger til kommunen.

Statsforvalteren synes det er positivt at Harstad kommune har utarbeidet et melde/søknadsskjema som er sendt barnehagene. Melde/søknadsskjemaet kan bidra til å gi informasjon om § 37 og gi barnehagen mulighet til å fange opp disse barna. I tillegg mener vi at kommunen må sørge for å legge ut informasjon slik at retten etter § 37 blir kjent for foreldre, og dermed sikrer at barn med nedsatt funksjonsevne som har rett til et individuelt tilrettelagt barnehagetilbud får det.

I våre intervju kom det tydelig fram at ansatte i barnehagene kjente lite til retten etter § 37. Lovkravene etter § 31 og § 37 gir ulike rettigheter. Vilårene for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp og rett til tilrettelegging er også ulike retter. Dersom kommunen i sitt system legger opp til at barnehagene skal fange opp disse barna, må kommunen sørge for at ansatte i barnehagen har tilstrekkelig kompetanse til å gjøre dette. Harstad kommune må i større grad veilede ansatte i å kjenne igjen barn med nedsatt funksjonsevne.

#### Harstad kommunes kommentar til kontrollspørsmål 1

Harstad kommune skriver i tilbakemelding av 12.04.21 at prosedyren om egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud allerede var utarbeidet i 2012 og oppdatert i 2021. Oppdateringen var i hovedsak knyttet til ny lovparagraf i barnehageloven. Innholdet i prosedyren var ikke endret. Harstad kommune skriver at prosedyren er tilgjengelig både for private og kommunale barnehager og har vært gjort kjent for dem og brukes aktivt av barnehagene.

Fram til overgangen av rammefinansiering av barnehagesektoren i 2011 var det en statlig tilskuddsordning som skulle bidra til at barn med nedsatt funksjonsevne skulle dra nytte av oppholdet i barnehage. Omtale og regulering av denne tilskuddsordningen ble gitt i rundskriv. Til denne ordningen var det ingen klageadgang etter forvaltningsloven. Etter at barnehagen ble rammefinansiert hadde kommunen en tilretteleggingsplikt jf. barnehageloven § 18 (tidligere § 13), men ingen bestemmelser i barnehageloven som sikret barna med nedsatt funksjonsevne.

For å tydeliggjøre kommunens ansvar samt sørge for at barn med nedsatt funksjonsevne skal kunne ta delta i barnehagen på lik linje med andre barna trådte § 37 (tidligere § 19 g) i kraft 17.06.2016. Ovennevnte prosedyre burde allerede da blitt oppdatert. Både innholdet i § 37 om barn med nedsatt funksjonsevne og oppdatering av ny prosedyre var ikke godt kjent for våre informanter.

Kommunen skriver at de i praksis opplever at barnehagen håndterer søknadene slik prosedyren beskriver. Siden flere av våre informanter oppfattet at det var en frist for å søke om individuell tilrettelegging er det viktig at den gjøres kjent for både barnehageansatte og foreldre at det ikke legges opp til en søknadsordning, og at en skal kunne melde om behov hele året.

Harstad kommune kan med fordel utarbeide informasjon på sine hjemmesider slik at retten etter § 37 blir kjent for foreldre.

### Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen ikke i tilstrekkelig grad fanger opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging.

## **2. Gir kommunen foreldrene mulighet til å uttale seg?**

*I forbindelse med vurdering av tiltak er det viktig at foreldrene involveres så tidlig og i så stor grad som mulig i prosessen.*

*Dere skal alltid sende forhåndsvarsel i tilfeller der foreldrene ikke har vært involvert i saksbehandlingen eller på annen måte har fått uttalt seg om saken på et tidligere tidspunkt. Forhåndsvarselet må inneholde en beskrivelse av hva saken gjelder, og det som ellers er nødvendig av informasjon for at foreldrene skal ha mulighet til å ivareta barnets interesser.*

*Forhåndsvarselet skal gi foreldrene en reell mulighet til å uttale seg innen en bestemt tidsfrist. Fristen må ikke være så kort at foreldrene ikke har tid til å sette seg inn i hva saken gjelder og hva vedtaket om tilrettelegging vil gå ut på.*

### Observasjoner

Det kom fram i intervju at kommunen sjekker at foreldrene har skrevet under søknader om tilrettelegging etter § 37. Det kom også fram i intervju at barnehagene vi intervjuet, involverte foreldrene i søknaden til kommunen. Hvis det er barnehagen som skriver søknaden, skriver alltid foreldrene under. Vi har mottatt 10 søknader om tilrettelegging etter § 37 for barnehageåret 2020/2021. 9 av 10 søknader var underskrevet av foreldre.

I intervju kom det også fram at foreldre stolte på at barnehagen skrev det som var nødvendig i søknadene. I ettertid har foreldre erfart at det er viktig å følge med, slik at søknaden inneholder alle nødvendige opplysninger.

I intervju ble det informert om at kommunen sender ut forhåndsvarsel om vedtak til alle foreldre uavhengig om de har skrevet under på søknaden eller ikke.

### Vurdering

Statsforvalteren mener at mangel på rutinebeskrivelser til foreldre og barnehagene kan føre til at foreldre ikke involveres tidlig og i så stor grad som mulig i prosessen.

Samtidig er vi opplyst om at alle foreldre har skrevet under på søknadene for barnehageåret 2020/2021. Barnehagene vi intervjuet hadde en praksis som involverte foreldrene. Kommunen kan med fordel utarbeide en rutinebeskrivelse som også sier noe

om foreldres rettigheter. Informasjon og innsendt dokumentasjon viser at inneværende år er alle foreldre involvert på tross av at kommunen mangler en rutinebeskrivelse. Innsendte forhåndsvarsler viser at foreldrene får mulighet til å uttale seg.

Kommunen skal sende ut forhåndsvarsel dersom foreldre ikke har vært involverte i saksbehandlingen eller på annen måte har fått uttale seg om saken på et tidligere tidspunkt. Om det kommer fram i andre rutiner, eller i vedtak, at foreldre har vært involvert i prosessen fram mot vedtak trenger ikke kommunen sende forhåndsvarsel til foresatte. Utgangspunktet er at dersom foresatte har vært involvert i prosessen før vedtaket gjøres, trenger en ikke å sende forhåndsvarsel. Det fører kun til lengre saksbehandlingstid.

### Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen i tilstrekkelig grad gir foreldrene mulighet til å uttale seg.

### **3. Opplyser kommunen saken tilstrekkelig for å kunne ta stilling til:**

- **om at barnet har en nedsatt funksjonsevne?**
- **om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn?**

*Dere må innhente tilstrekkelig dokumentasjon for å vurdere barnets funksjonsevne i den enkelte sak. Det kan for eksempel være erklæringer fra helsetjenesten, uttalelser fra PPT eller uttalelser fra barnevernet dersom de har vært involvert i saken fra før av.*

*Formålet med bestemmelsen er å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne kan nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn, og få likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter.*

*Dere må innhente nødvendig informasjon fra barnehagen. Barnehagen kan si noe om hvilke behov de mener barnet har og hva som eventuelt allerede er forsøkt gjort av tilpasninger for barnet. Dere må ha informasjon om barnehagens samlede kompetanse, bemanning, fysiske utforming osv. er tilstrekkelig til å gi barnet et egnet individuelt barnehagetilbud som er i samsvar med barnehageloven og rammeplanen.*

### Observasjoner

I RefLex skriver dere ja til at dere innhenter tilstrekkelig informasjon om et barn for å kunne ta stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne. I intervju kom det fram at det er lettere å ta stilling til om et barn har nedsatt funksjonsevne hvis det har en diagnose.

Harstad kommune sender ut melde/søknadsskjema til alle barnehagene hvor barnehagen sammen med foreldrene informerer om barnet, herunder en beskrivelse av barnets nedsatte funksjonsevne, utfordringer og vansker. I melde/søknadsskjemaet skal barnehagen og foreldrene også beskrive tiltak som er prøvd og i hvilke situasjoner i løpet av barnehagehverdagen barnet trenger tilrettelegging utover barnehagens egen plikt til tilrettelegging.

Det kom også fram i intervju at kommunen tok kontakt med barnehagen ved behov for ytterligere opplysninger. I tillegg tar kommunen kontakt med helsetjenesten, lege, foreldre etc. ved behov for å opplyse om barnet har nedsatt funksjonsevne. Kommunen bruker også PPT og tverrfaglig konsultasjonsteam i arbeidet med å vurdere nedsatt funksjonsevne og om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn.

### Vurdering

Statsforvalterens vurdering er at søknadskjemaene, med at barnehagen og foreldre fyller ut, gjør det lettere for kommunen å ta stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne. Det samme gjelder når kommunen skal ta stilling til om barnet ikke kan delta på lik linje med andre barn. Dette søknadskjemaet er et godt og nyttig utgangspunkt for å opplyse saken. Vi ser av innsendte søknadsskjema at det er ulikt hvordan barnehagene fyller ut skjemaet og hvor egnet opplysningene er for at kommunen skal kunne vurdere om et barn ikke kan delta på lik linje med andre barn. Dette kan selvsagt i noen tilfeller skyldes at barnehagemyndigheten allerede har god nok dokumentasjon for å opplyse saken. Hvis ikke, er det nødvendig at kommunen innhenter ytterligere informasjon kommunen trenger for å ta stilling til om barnet kan delta på lik linje med de andre barna.

Statsforvalteren er usikker på hvor grundig kommunen opplyser saken når ikke det etterspørres plan og evaluering av barn med tidligere vedtak. I tillegg ser vi at opplysningene fra søknadskjemaet ikke blir tatt med inn i vedtaket – se kontrollspørsmål 5: *Har kommunen i vedtaket tatt stilling til om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn?*

Innhenting av plan og evaluering av tidligere tiltak bør inn i rutinebeskrivelsen/prosedyrene.

### Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen i tilstrekkelig grad opplyser saken for å kunne ta stilling til:

- om at barnet har en nedsatt funksjonsevne
- om barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn da vi ikke kan se at opplysningene brukes i vedtakene.

## **4. Fatter dere vedtak om individuell tilrettelegging i barnehagen?**

*Dere har ansvar for å fatte vedtak om individuell tilrettelegging i barnehagen. Når dere har vurdert om et barn har nedsatt funksjonsevne og har behov for et tilrettelagt barnehagetilbud, skal dere fatte vedtak. Dette gjelder uavhengig av om vurderingen konkluderer med innvilgelse eller avslag.*

### Observasjoner

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at de fatter vedtak når de gir individuell tilrettelegging for et barn i en barnehage. Både i RefLex og intervju blir det opplyst at kommunen fatter vedtak i alle saker. Vi har mottatt 10 vedtak om individuell tilrettelegging og 5 vedtak om avslag.

### Vurderinger

Statsforvalteren vurderer at kommunen fatter vedtak til barn om individuell tilrettelegging i barnehagen.

### Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen oppfylder vilkåret i barnehageloven § 37 andre avsnitt. Kommunen fatter vedtak uavhengig av om vurderingen konkluderer med innvilgelse eller avslag.

## 5. Har kommunen i vedtaket tatt 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**

*I vedtaket skal dere 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, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25 og barnekonvensjonen artikkel 3.*

### Observasjoner

I RefLex inneholder dette temaet to kontrollspørsmål. Kommunen svarer ja på spørsmålene om de tar stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne og hvorfor barnet trenger tilrettelegging for å kunne gjøre seg nytte av barnehagetilbudet.

En gjennomgang av alle innsendte vedtak viser at 9 av 10 vedtak handler om både spesialpedagogisk hjelp og egnet individuelt tilrettelagt tilbud.

Vedtakene som handler om både spesialpedagogisk hjelp og egnet individuelt tilrettelagt har disse overskriftene:

- *Vedtak*
- *Saksopplysninger*
- *Organisering – spesialpedagogisk hjelp*
- *Foreldrerådgiving*
- *Forhåndsvarsel*
- *Årsrapport/sluttrapport*
- *Rettslig grunnlag for vedtaket*
- *Klageadgang*
- *Annen informasjon*

Vedtaket som handler om egnet tilrettelagt tilbud har disse overskriftene:

- *Vedtak*
- *Saksopplysninger*
- *Vurdering*
- *Til orientering*
- *Klageadgang*

### Vurdering

I vedtaket som handler kun om egnet individuelt tilrettelagt tilbud viser barnehagemyndigheten til sakkyndig vurdering. Det er ikke krav om sakkyndig vurdering fra PPT for å undersøke saker etter § 37. En sakkyndig vurdering blir utformet med et annet fokus enn det som kreves i saker etter § 37. Innsendte sakkyndige vurderinger viser at PPT har med et punkt med en liste over tiltak som bør settes inn innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Statsforvalteren kan ikke se at PPT vurderer at disse tiltakene skal sikre barn et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud jf. § 37. I enkeltvedtak bør kommunen vise til den samme dokumentasjonen som søknadskjemaet gjør. I innsendte vedtak vises det kun til at barnehagen mener at bemanningen må styrkes, men det er ikke tatt stilling til noe av det som foreldre og barnehagen har skrevet i søknadskjemaet.

Statsforvalteren kan ikke se hvordan barnehagemyndigheten i vedtakene eksplisitt har tatt stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne. «Nedsatt funksjonsevne» er et sentralt vilkår i barnehageloven § 37. Loven krever ikke at ordlyden «nedsatt

funksjonsevne» er brukt i vedtak etter bhl. § 37. Det sentrale er likevel at kommunen faktisk gjør en vurdering som viser at de har tatt stilling til om barnet har nedsett funksjonsevne.

Kommunen sin tilretteleggingsplikt må avgrenses mot barnehagen sin plikt og ansvar for tilrettelegging innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Det kan utledes fra barnehageloven §§ 1 og 2, sammenholdt med rammeplanen, at barnehageeier sitt ansvar for individuell tilrettelegging strekker seg langt. Barnehagen skal blant annet være et trygt sted for fellesskap, jf. barnehageloven § 1. Barnehagen skal også ta hensyn til barnets alder og funksjonsnivå, jf. barnehageloven § 2. Vedtak om kommunal tilrettelegging etter barnehageloven § 37 skal gis til barn som har behov for en mere omfattende og individuell tilrettelegging av barnehagetilbudet enn det som kan gis innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

Selv om kommunen konkluderer med at et barn har nedsett funksjonsevne, kan det likevel tenkes at barnet sine utfordringer kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

Kommunen må derfor grunngi hvorfor det ordinære barnehagetilbudet ikke er tilstrekkelig i møte med barnet. Statsforvalteren kan ikke se at kommunen synliggjør hvorfor tilrettelegging innenfor det ordinære barnehagetilbudet ikke lar seg gjøre. Med andre ord har kommunen ikke tatt stilling til hvorfor barnet har nedsatt funksjonsevne i barnehagen.

I oppsettet for vedtakene som handler om både spesialpedagogisk hjelp og egnet individuelt tilrettelagt tilbud blir det under punktet saksopplysninger gitt en beskrivelse av barnets utfordringer. Det er vanskelig å lese om beskrivelsen handler om utfordringer knyttet opp mot barnets behov for spesialpedagogisk hjelp eller om det er opplysninger om barnet har en nedsatt funksjonsevne som gjør at barnet må ha et tilrettelagt barnehagetilbud.

Under punktet «organisering av den spesialpedagogiske hjelpen» står det kort om tilretteleggingen i vedtakene: *«For at XXXX skal kunne ta i bruk det ordinære tilbudet på lik linje med de andre barna vil det være behov for et tilrettelagt barnehagetilbud. Barnehagen skal legge til rette for et egnet individuelt tilbud slik...».*

Dette er etterfulgt av en generell liste med tiltak som er gjelder for de fleste barna, for eksempel skape struktur, oversikt og forutsigbarhet i barnehagehverdagen, bruke dagtavle m.m.

Som et utgangspunkt etter forvaltningsretten kan en i vedtak som for eksempel innvilger søknader fullt ut, la være å grunngi konklusjonen dersom det er grunn til å tro at parten vil være fornøyd med vedtaket. Terskelen for å si at parten er fornøyd etter barnehageloven § 37 er høy. Blant annet fordi at den/de som skal utføre tilretteleggingen skal vite hvilke behov en skal avhjelpe, hvordan, og til hvilken tid, bør vedtak etter § 37 uansett begrunnes. Det vil heller ikke alltid være helt klart hva foreldre eller barnehagen spesifikt har «bedt om» når de har meldt om et behov for et barn. Og som et utgangspunkt er det kommunen som barnehagemyndighet som skal «fange opp» barn med behov, uavhengig av melding om behov fra foreldre. Det vil i disse tilfellene være vanskelig å konkludere med at foreldre vil være «fornøyd», og at en da kan la være å begrunne vedtaket.

Et minimum for at vedtaket etter § 37 skal etterleve kravet til begrunnelse er for det første at kommunen vurderer funksjonsevnen til barnet. Dersom kommunen kommer til at barnet har «nedsatt funksjonsevne» i barnehagen, må kommunen for det andre identifisere hva som er til hinder for at barnet kan ta i bruk barnehageplassen sin på samme måte som andre barn, og vurdere hvilke tiltak som må til for å bygge ned disse barrierene.

Kommunens valg av ett felles vedtak for barn som både har rett til spesialpedagogisk hjelp og egnet individuelt tilrettelegging krever en større tydelighet på hva som er hva. I tillegg ser vi at under punktet rettslig grunnlag i vedtaket vises det kun til § 35.

Statsforvalteren vurderer derfor at kommunen ikke har sannsynliggjort en praksis for å ta stilling til om barnet har nedsett funksjonsevne i vedtaket. Videre konkluderer Statsforvalteren med at kommunen ikke i tilstrekkelig grad begrunner om den nedsette funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn, innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

### Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen ikke oppfyller begrunnelsesplikten etter barnehageloven § 37, jf. forvaltningslova §§ 24 og 25.

## **6. Tar kommunen stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn?**

*I vedtaket må dere ta stilling til hvorfor barnet trenger tilrettelegging for å kunne nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet. Dette innebærer en konkret og individuell vurdering av barnehagetilbudet, barnets funksjonsevne og tilpasningsbehov, og hvordan barnehagetilbudet kan tilrettelegges for å avhjelpe barnets behov.*

*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.*

### Observasjoner

Kommunen svarer ja på dette spørsmålet i RefLex, «vi angir konkret i vedtaket hva som må tilrettelegges for at barnet skal nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet».

En gjennomgang av alle innsendte vedtak viser at under punktet «organisering av den spesialpedagogiske hjelpen» står det kort om tilretteleggingen.

Alle vedtakene er generelle og like. Det er vanskelig å skille tiltakene utfra hverandre med unntak av barnets navn, saksopplysninger og hvor stor ressurs barnet får. I tillegg se vi at det under tiltakene står at en skal følge opp det spesialpedagogiske arbeidet etter veiledning fra PPT.

I vedtak om individuell tilrettelegging for barn som også får spesialpedagogisk hjelp, blir omfanget omtalt samlet. I slike vedtak kan det stå: 100% stilling inkludert timer til spesialpedagogisk hjelp. Tilretteleggingen gis av ressurspedagog og assistent.

I intervju kom det fram at ansatte i barnehagene hadde vanskelig for å skille mellom om det var spesialpedagogisk hjelp barnet fikk eller om det var individuell tilrettelegging for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn.

### Vurderinger

Det er stilt et krav om at tilretteleggingen må være egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med andre barn. Statsforvalteren kan se at kommunen setter inn tiltak i barnehagen i form av personalressurs, og at barna skal ha en voksenperson tett på. Kommunen viser til omfanget av tilretteleggingen, men beskriver i liten grad hvordan barnehagetilbudet kan tilrettelegges konkret for å avhjelpe barnets behov. I tillegg mener vi at når kommunen blander omfanget i vedtakene om spesialpedagogisk hjelp etter § 31 inn i § 37 vedtakene kommer ikke formålet med

bestemmelsen godt nok fram. Det fører til at det er vanskelig for ansatte å skille mellom tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp.

Kommunen har som skrevet tidligere ikke begrunnet hvorfor tilretteleggingen ikke kan skje innenfor det ordinære barnehagetilbudet, jf. kontrollspørsmål 5. Kommunen har da ikke vurdert hvorfor de generelle tiltakene (skape struktur, oversikt og forutsigbarhet, bruke dagtavle, lek og aktivitet i mindre grupper, følge opp spesialpedagogiske arbeidet etter veiledning fra PPT med mere) er egnet i den grad at barnet kan nyttiggjøre seg av barnehageplassen. Statsforvalteren kan heller ikke se at kommunen har vurdert og begrunnet hvorfor omfanget, for eksempel 40 % stilling med tiltak, er tilstrekkelig til at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehageplassen sin. Statsforvalteren vil gjøre oppmerksom på at tilretteleggingen er en individuell rett, og at det er barnet som skal tildeles ressursen og ikke barnehagen.

Kommunen skal først begrunne barnet sin nedsatte funksjonsevne og så ta stilling til hvilke tilretteleggingstiltak som vil være egnet for å bryte ned barrierer for at barnet skal kunne delta i barnehagen på lik linje med andre barn. Vedtaket skal beskrive i hvilke situasjoner barnet trenger hjelp, når og hvordan.

#### Harstad kommunes kommentar til kontrollspørsmål 6

Harstad kommune skriver at bakgrunnen for at Harstad kommune skriver vedtak om § 31 og § 37 i samme vedtaksbrev skyldes tilbakemeldinger fra både foresatte og barnehager der de ble forvirret på hva det helhetlige tilbudet ble for barnet. Videre skriver kommunen at de har etterspurt tilbakemeldinger fra barnehagene som sier at vedtakene har vært oversiktlige og greie.

Kommunens valg av ett felles vedtak for barn som både har rett til spesialpedagogisk hjelp og egnet individuelt tilrettelegging krever en større tydelighet på hva som er hva.

Slik innsendte vedtak etter § 31 inn i § 37 er satt opp i dag kommer ikke formålet med bestemmelsen godt nok fram. Det fører til at det er vanskelig for foreldre og ansatte å skille mellom tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp.

Statsforvalteren sier ikke at det er ulovlig å lage to individuelle vedtak i et felles brev. Det viktige er at forvaltningslovens krav til begrunnelse §§ 24 og 25 må komme tydelig fram i vedtaket om individuell tilrettelegging etter § 37 i barnehageloven.

#### Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen ikke i tilstrekkelig grad tar stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet på lik linje med andre barn jf. barnehageloven § 37 jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25 og barnekonvensjonens artikkel 3.

### **7. Inneholder vedtak om avslag en begrunnelse om hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging.**

*Vedtaket om avslag skal begrunnes. Aktuelle grunnlag for avslag er at barnet ikke har en nedsatt funksjonsevne, at barnet på tross av funksjonsnedsettelsen kan nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet på lik linje med andre barn, at barnehageeier kan tilrettelegge innenfor det ordinære barnehagetilbudet eller at barnet ikke er bosatt i kommunen.*

#### Observasjon

I RefLex står det at kommunen gir en begrunnelse i vedtaket om avslag som viser hvorfor kommunen mener at barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging. Vi har mottatt 5 vedtak om avslag til individuell tilrettelegging.



## Vurdering

En gjennomgang av vedtakene viser at begrunnelsen i 4 vedtakene på hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging er likelydende:

*Barnehagesjefen har vurdert søknaden. XXXX har behov for ekstra oppfølging i sin språklige utvikling, og han trenger hjelp og støtte i kommunikasjon, i ulike aktiviteter, i samspill og lek.*

*Slik Barnehagesjefen vurderer saken, skal xxxxx sine behov for tilrettelegging i barnehagen ivaretas innenfor det ordinære barnehagetilbudet. De språklige barrierene xxxxx har, er ikke til hinder for at han skal kunne ta i bruk det ordinære barnehagetilbudet.*

*Kommunens tilretteleggingsplikt i hht § 19 g gjelder tiltak som er nødvendige for at barnet skal kunne ta i bruk det ordinære barnehagetilbudet. I xxxxx sitt tilfelle, vurderes det at han vil ha et godt utbytte av det ordinære barnehagetilbudet, i tillegg til den spesialpedagogiske hjelpen han mottar fra PPT.*

*I hht Lov om barnehage § 2 og Rammepplanens bestemmelser, skal barnehagen innenfor barnehagens grunnbemanning, tilpasse det allmennpedagogiske tilbudet etter xxxxx sine behov og forutsetninger. xxxxx vil trenge ekstra støtte i forhold til sin språklige utvikling og sosiale utvikling, personalet i barnehagen skal arbeide målrettet og systematisk, og tilrettelegge det pedagogiske tilbudet for å gi xxxxx et inkluderende og likeverdig tilbud.*

## Konklusjon.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen ikke begrunner individuelt hvorfor barnet ikke har rett til individuell tilrettelegging jf. barnehageloven § 37 jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

### **8. I vedtak der kommunen kommer frem til at tiltak vil være en uforholdsmessig byrde i en bestemt barnehage, legger kommunen særlig vekt på**

- a) tilretteleggelsens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer**
- b) de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen**
- c) virksomhetens ressurser**

*Dersom tilrettelegging innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen, kan det gjøres unntak fra tilretteleggingsplikten, for eksempel ved at barns og foreldres valgfrihet når det gjelder valg av barnehageplass kan bli begrenset. Vurderingen skal imidlertid ikke være en tradisjonell «kostnad-nytte-vurdering», og det må aksepteres at tilrettelegging medfører økte kostnader. Kommunen har plikt til å tilby barnehageplass.*

*Avveiningen av momenter for å vurdere om et tiltak utgjør en uforholdsmessig byrde er en snever sikkerhetsventil og må ikke tolkes for vidt. 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. Hva som er en uforholdsmessig byrde må vurderes konkret i hver sak, men som et utgangspunkt vil et tiltak med svært høy kostnad og svært liten effekt kunne anses som en uforholdsmessig byrde.*

## Vurdering

Harstad kommune har ikke fattet vedtak om at tiltak vil være en uforholdsmessig byrde og vi kan derfor ikke vurdere dette punktet.

**9. 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?**

*Dersom dere kommer til at det er en uforholdsmessig byrde å tilrettelegge barnehagetilbudet i en enkeltbarnehage, må dere tilby barnet plass i en annen barnehage, hvor barnehagetilbudet kan tilrettelegges. Dere kan ikke bruke «uforholdsmessig byrde» som grunn til ikke å tilby barnet en barnehageplass i det hele tatt. Det har dere plikt til, uavhengig av økonomi.*

Vurdering

Harstad kommune har ikke fattet vedtak om at tiltak vil være en uforholdsmessig byrde, og det har heller ikke vært nødvendig at et barn får tilbud om individuell tilrettelegging i en annen barnehage. Statsforvalteren kan derfor ikke vurdere dette punktet.

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

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

Vurdering

Harstad kommune har ikke opplevd at en privat barnehage ikke samtykker i individuell tilrettelegging. Statsforvalteren kan derfor ikke vurdere dette punktet.

**11. Tar dere stilling til hva som er barnets beste når dere fatter vedtak om individuell tilrettelegging?**

*Dere må vurdere hva som er barnets beste når dere 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. 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.*

Observasjoner

I RefLex svarer kommunen ja. Kommunen skriver at barnehagen i samarbeid med foresatte beskriver barnets behov for tilrettelegging. Kommunen viser og til at PPT henter aktivt inn barnets stemme før de skriver sakkyndig uttalelse. Det ble opplyst i intervju at ovennevnte blir tatt med i kommunes vurdering når det fattes vedtak selv om det ikke blir formulert med ord.

Vurderinger

Det er ikke et krav om at kommunen bruker ordlyden «barnets beste» i vedtaket. En forutsetning for å se om det er gjort vurdering av barnets beste er at kommunen i tilstrekkelig grad har begrunnet vurderingene sine. Som det går fram av de to forutgående kontrollspørsmålene har ikke kommunen oppfylt kravet til begrunnelse etter

forvaltningsloven §§ 24 og 25. Vi har særlig trukket frem manglende begrunnelse på hvorfor tilretteleggingen ikke kan skje innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Statsforvalteren vurderer at mangelfulle individuelle vurderinger og begrunnelser tilsier at kommunen ikke i tilstrekkelig grad tar stilling til barnets beste. Det er for eksempel ikke alltid til det beste for barnet at det fattes vedtak om tilretteleggingen etter barnehageloven § 37, dersom tilretteleggingen kunne ha skjedd innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

#### Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen ikke i tilstrekkelig grad tar stilling til hva som er barnets beste når de gjør vedtak om individuell tilrettelegging etter barnehageloven § 37, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

### **12. Inneholder vedtaket informasjon om klageadgang, klagefrist, og informasjon om at klagen skal sendes kommunen?**

*I vedtakene må kommunen informere om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og om at klagen skal sendes kommunen.*

#### Observasjoner

I RefLex svarer kommunen at det blir gitt informasjon om klageretten i vedtaksbrev. Vi har mottatt 10 vedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet etter barnehageloven § 37 og 5 avslag om individuell tilrettelegging. Alle innsendte vedtak inneholder informasjon om klagerett, klagefrist og klageinstans.

#### Vurderinger

Statsforvalteren vurderer at kommunen informerer om retten til klageadgang, klagefrist, og informasjon om at klagen skal sendes kommunen jf. lovpålagte krav i forvaltningsloven § 27 tredje avsnitt.

#### Konklusjon

Kommunen oppfyller kravene i forvaltningsloven § 27 tredje avsnitt.

### **13 Inneholder vedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?**

*I vedtakene må dere informere om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18. Videre må vedtaket inneholde informasjon om barnehageeiers rett til å be om at vedtaket ikke blir iverksatt før klagefristen er ute, eller klagen er avgjort.*

#### Observasjoner

I RefLex svare kommunen ja og viser til innsendte vedtak. I alle enkeltvedtak står det: *Regelverket for å se dokumenter i saken finner du/dere i forvaltningsloven §§ 18 og 19.* En gjennomgang av innsendte vedtak viser at dette stemmer.

#### Vurderinger

Statsforvalteren vurderer at kommunen har praksis for å informere om retten til å se sakene i sine dokumenter.

#### Konklusjon

Kommunen oppfyller kraven i forvaltningsloven § 18.

#### **14. Fatter kommunen vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig?**

*Dere 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. Den individuelle tilretteleggingen skal gjennomføres i tråd med vedtaket, jf. barnehageloven § 37.*

*Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er som hovedregel ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak og skal ikke være styrende for når vedtak blir fattet. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak. Dere kan heller ikke vente med å fatte vedtak til dere har fått tildelt midler til individuell tilrettelegging.*

#### Observasjoner

I RefLex svarer dere ja på spørsmålet om kommunen har gjentagende lang saksbehandlingstid. Kommunen svarer at saksbehandlingstiden er gjentagende lang når hovedtrykket på saker er størst. Dette ble også bekreftet i intervju.

Det kom også fram i intervju at søknader som kommer inn utenom søknadsfrist blir behandlet fortløpende.

Harstad har en praksis med å sende ut forhåndsvarsel i forkant før vedtak uavhengig om foreldrene har skrevet under søknaden eller ikke. Kommunen har som mål at alle forhåndsvarsler er sendt ut før nytt barnehageår. Det opplyses og i intervju at saksbehandlingstiden kan være lang i saker med høy kompleksitet.

I intervju kom det fram at noen informanter ikke kjente til muligheten til å søke hele året. Det kom også fram i intervju at foreldre venter på søknadsdatoer med oppstart av tilretteleggingen til høsten først. Det kom også fram eksempler på barnehager som søker om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne i februar og får tilbakemelding i september.

De vi intervjuet sa at saksbehandlingstiden er alt for lang, og at den lange saksbehandlingstiden skaper usikkerhet og lite forutsigbarhet for barn, foreldre og ansatte. Dette gjelder også ved klagesaksbehandling av vedtaket.

Innsendte vedtak viser at saksbehandlingstiden tar mellom 2 – 6 måneder.

#### Vurdering

I dokumentasjonen vi har innhentet ser Statsforvalteren at en del av mottatte vedtak har kommunen en lang saksbehandlingstid på 5 - 6 måneder.

I kommunes prosedyre for egnet tilrettelagt barnehagetilbud står det at det kan søkes hele året og at saker som er kjent for barnehagen skal være levert innen 1. april. Flere av våre informanter var ikke kjent med de nye prosedyrene, og barn som hadde behov for tilrettelegging i januar/februar ble søknader liggende til saksbehandling etter 1. april. Det er derfor viktig at kommunes rutiner for hvordan foreldre og barnehagene skal gå fram i saker om tilrettelegging er kjent for dem.

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.

Kommunens praksis ved å sende ut forhåndsvarsel til alle foreldre uavhengig om de har vært involvert i prosessen fram mot vedtak er med på å forlenge saksbehandlingstiden.

Utgangspunktet er at dersom foresatte har vært involvert i prosessen før vedtaket gjøres, trenger en ikke å sende forhåndsvarsel.

#### Harstad kommunes kommentar til kontrollspørsmål 14

Harstad kommune skriver at for alle saker som er kjent og levert innen 1. april, gis det forhåndsvarsel slik at barnehagene kan starte opp tiltakene ved nytt barnehageår. Harstad skriver videre at vedtakene skrives fortløpende så snart forhåndsvarselet er skrevet. Kommunen skriver også at det er fortløpende dialog mellom Harstad kommune og barnehagene slik at en sikrer at tilrettelegging settes i verk fra vedtaksdato.

Forvaltningslovens krav om forhåndsvarsel jf. § 16 første ledd gjelder kun når forvaltningen, her Harstad kommune, planlegger å fatte vedtak og partene ikke har fått uttalt seg i saken. Dersom foreldre allerede har uttalt seg ved søknad er ikke forhåndsvarsel nødvendig.

#### Konklusjon

Statsforvalteren vurderer at kommunen ikke fatter vedtak så snart som mulig.

### **15. Gjennomfører kommunen individuell tilrettelegging i tråd med vedtaket?**

*Dere har ansvaret for at den individuelle tilretteleggingen blir gjennomført i tråd med vedtaket. Dersom det skjer endringer må dere iverksette nødvendige tiltak slik at vedtaket blir oppfylt.*

#### Observasjoner

Kommunen skriver i RefLex at den individuelle tilretteleggingen gjennomføres i tråd med vedtakene. Kommunen skriver:

*«Dersom det skjer endringer vil det fattes nye vedtak. Dette gjelder både økning og bortfall av behov.»*

I intervju fikk vi beskjed om at barnehagene sender inn evaluering av det spesialpedagogiske tiltaket og den individuelle tilretteleggingen en gang i året. I tillegg har kommunen møter med ansatte støttepedagoger.

Det kom også fram i intervju at ansatte i barnehagene ikke kjente til, eller opplevde at det var kontroll med at barnehagene gjennomførte den individuelle tilretteleggingen av det allmennpedagogiske i tråd med vedtaket. Noen informanter sa at de sendte inn den årlige ordinære rapporten. På spørsmål fra Statsforvalteren om den årlige rapporten handlet om både den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og den individuelle tilrettelegging for at barnet skal kunne delta på lik linje med de andre barna, svarte informantene at det var de usikre på. Informantene mente at årsrapporten handlet mest om den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. I intervju kom det fram at mange ikke kjente til skjemaet «*Evaluering av egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagene § 37*» datert 01.01.2021.

I intervju kom det også fram at Harstad kommune ikke har mottatt noen klager på gjennomføringen av tilretteleggingen.

I alle vedtakene vi har mottatt står det at: «*Du/dere har en løpende rett til å klage uavhengig av treukersfristen, dersom **gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen** ikke er i tråd med dette enkeltvedtaket*».

I innsendte prosedyre om egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud datert 01.01.2021 står det ikke noe om hvordan kommunen følger opp at tilretteleggingen blir gjennomført i tråd med vedtaket.

### Vurdering

Etter vår vurdering er ikke innhenting av et evalueringsskjema på slutten av barnehageåret tilstrekkelig aktivitet fra myndigheten sin side for å sikre at vedtaket blir gjennomført.

Når en plikt skal gjennomføres i den enkelte barnehage, vil det være en forutsetning at myndigheten går i dialog med barnehagen om hvordan vedtaket skal gjennomføres. Å bare tilføre midler og pålegge barnehagen ansvaret for utarbeidelsen i en plan for gjennomføringen er ikke tilstrekkelig for å sikre gjennomføringen av vedtakene. Kommunen opplyste i intervju at den har møter med ansatte støttepedagoger, men dette var ikke kjent for barnehagene.

Statsforvalteren kan likevel ikke si at barnehagen på vegne av kommunen ikke gjennomfører den individuelle tilretteleggingen i tråd med vedtaket, da det aldri er kommet inn klager på selve gjennomføringen av vedtakene. Dette kan skyldes at dere i vedtaket ikke gir foreldrene mulighet til å klage på gjennomføringen av den individuelle tilretteleggingen. I alle vedtakene vi har mottatt står det at: «*Du/dere har en løpende rett til å klage uavhengig av treukersfristen, dersom gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen ikke er i tråd med dette enkeltvedtaket*». Dette medfører at dere i vedtaket ikke informerer om retten til å klage på gjennomføringen av at den individuelle tilretteleggingen blir gjennomført i tråd med vedtaket.

Barns individuelle rettigheter blir derfor ikke ivaretatt på en god måte. Det er derfor nødvendig at kommunen finner en forsvarlig måte å sikre og følge opp at tilretteleggingen gjennomføres i tråd med vedtakene

### Harstad kommunes kommentar til kontrollspørsmål 15

Kommunen skriver at i tillegg til årlig evalueringsskjema av «egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud» gjennomføres det halvårlige møter med ansatte som er støtteressurser for barn som har vedtak etter § 37. Kommunen viser til at det har vært noe vanskelig å gjennomføre disse møtene under covid 19, men er en rutine som følges i ordinær drift. Statsforvalteren mener at kommunens praksis før covid 19 med halvårige møter vil bidra til at barnehagemyndigheten får kunnskap om den individuelle tilretteleggingen blir gjennomført i tråd med vedtaket. Statsforvalteren kan imidlertid ikke endre konklusjonen før kommunen igjen har møter med ansatte som er støtteressurser.

### Konklusjon

Kommunen må finne en forsvarlig måte å sikre og følge opp at tilretteleggingen gjennomføres i tråd med vedtaket.

## 3. Våre reaksjoner

### 3.1 Pålegg om retting

Vi har funnet at dere ikke overholder regelverket på alle områder. Vi varsler at vi vil fatte et vedtak hvor vi pålegger dere å rette opp følgende forhold, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

**Kommunen må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 37.**

Pålegget innebærer at kommunen:

- må finne en forsvarlig måte å fange opp barn med nedsatt funksjonsevne som kan ha rett til individuell tilrettelegging
- må i vedtaket begrunne og ta stilling til om barnet har nedsatt funksjonsevne
- må i vedtaket begrunne og ta stilling til om den nedsatt funksjonsevne gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje med andre barn
- må i vedtaket begrunne og ta stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet kan nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet på lik linje med andre barn
- må ta stilling til barnets beste når de gjør vedtak om individuell tilrettelegging. vurdere barnets beste når dere gjør vedtak
- må fatte vedtak om individuell tilrettelegging så snart som mulig
- må finne en forsvarlig måte å sikre og følge opp at tilretteleggingen gjennomføres i tråd med vedtaket

### 3. 2 Oppfølging av pålegget

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når pålegget er rettet, skal dere erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet.

**Fristen er 1. september 2021.** Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

## 4. Dere har rett til å klage

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

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

I forvaltningsloven § 32 kan dere se hvordan dere skal utforme klagen.

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

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

Vibeke Gjendemsjø  
tilsynsleder

Anita Jonassen  
seniorrådgiver