



Fylkesmannen i Vestfold og Telemark

# TILSYNSRAPPORT

Larvik kommune som barnehagemyndighet 2020

Arkiv nr. 2019/16379

## Innhold

### Sammendrag

1. Innledning.....	s. 4
2. Om tilsynet med Larvik kommune.....	s. 4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet.....	s. 4
2.2 Tema for tilsynet.....	s. 4
2.3 Om gjennomføring av tilsynet.....	s. 4
3. Kommunen som tilsynsmyndighet, jf. bhl § 16.....	s. 5
3.1 Rettslige krav.....	s. 5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	s. 6
3.3 Fylkesmannens vurderinger.....	s. 8
3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	s. 10
4. Kommunens håndtering av regelverket om spesialpedagogisk hjelp, jf. bhl. §§ 19a, 19b, 19d og 19e.....	s. 10
4.1 Rettslige krav.....	s. 10
4.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	s. 13
4.3 Fylkesmannens vurderinger.....	s.14
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	s.15.
5. Kommunens håndtering av regelverket om individuelt tilrettelagt barnehage tilbud for barn med nedsatt funksjonsevne, jf. bhl. § 19g.....	s. 16
5.1 Rettslige krav.....	s. 16
5.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	s. 16
5.3 Fylkesmannens vurderinger.....	s. 17
5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	s. 17
6. Varsel om pålegg om retting.....	s. 17
7. Oppfølging av pålegg om retting.....	s. 18
8. Dere har rett til å klage.....	s. 18

## Sammendrag

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark har gjennomført tilsyn med Larvik kommune som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30. Kommunens ansvar er beskrevet i barnehageloven § 8. Tilsynet har omfattet følgende tema:

- Kommunen som tilsynsmyndighet, jf. barnehageloven § 16
- Kommunens håndtering av regelverket om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 19a, 19b, 19d og 19e
- Kommunens håndtering av regelverket om individuelt tilrettelagt barnehage tilbud for barn med nedsatt funksjonsevne, jf. barnehageloven § 19g

Som følge av at kommunen har vedtakskompetanse etter nevnte regelverk, har Fylkesmannen også undersøkt hvorvidt kommunens saksbehandling er i samsvar med forvaltningsloven.

Tilsynet er gjennomført ved gjennomgang av dokumentasjon, samt opplysninger gitt i intervjuer. Tilsynet har omfattet undersøkelser om Larvik kommune som barnehagemyndighet ivaretar sine lovpålagte plikter og om kommunen utfører lovpålagte oppgaver i tråd med regelverket.

Tilsynet har avdekket lovbrudd:

### **Kommunen som tilsynsmyndighet**

- 1) *Kommunen som barnehagemyndighet innretter ikke sine virkemidler, veiledning og tilsyn, slik at de kan påse at den enkelte barnehage drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 8 og 16.*
- 2) *Barnehagemyndigheten sikrer ikke forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk i sitt arbeid med å påse regelverksetterlevelse.*

### **Kommunens håndtering av barnehageloven §§ 19a, 19b, 19d og 19e**

- 3) *Larvik kommune har ikke en praksis som er i tråd med regelverket.*

### **Kommunens håndtering av barnehageloven § 19 g**

- 4) *Larvik kommune har ikke en praksis som er i tråd med regelverket.*

Tilsynsrapporten gir ikke en helhetsvurdering av barnehagemyndigheten. Rapporten omhandler bare resultat knyttet til temaene som er varslet og situasjonen på det tidspunkt tilsynet er gjennomført. Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i barnehageloven.

### Status på rapport og vegen videre

Kommunen fikk en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av uttalelser fra kommunen, har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi gjør nå vedtak med pålegg om retting.

Kommunen har rettefrist til **15.02.2021**.

## 1. Innledning

Fylkesmannen har i perioden 25.06. 2020 fram til dags dato gjennomført tilsyn med Larvik kommune som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30. I tilsynet kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller sitt ansvar etter barnehageloven med forskrifter.

Våre tilsyn er statlig myndighetsutøvelse noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om hvordan vi behandler personopplysninger:

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

## 2. Om tilsynet i Larvik

### 2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd. Tilsynet er et lovlighetstilsyn og innebærer at vi fører tilsyn med lovligheten av hvordan kommunen oppfyller sine plikter som barnehagemyndighet etter barnehageloven § 8, kapittel IV, V og VA, jf. barnehageloven § 9 første ledd. Reglene i kommuneloven kapittel 30 gjelder for denne tilsynsvirksomheten.

### 2.2 Tema for tilsynet

Tilsynet er gjennomført med Larvik kommune som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 8, og har omfattet følgende tema:

- Kommunen som tilsynsmyndighet, jf. barnehageloven § 16
- Kommunens håndtering av regelverket om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 19a, 19b, 19d og 19e
- Kommunens håndtering av regelverket om individuelt tilrettelagt barnehagetilbud for barn med nedsatt funksjonsevne, jf. barnehageloven § 19g

### 2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Kommunen ble i tilsynet pålagt å legge fram dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 30-3. Larvik kommune har i [www.Reflex.no](http://www.Reflex.no) vurdert eget arbeid knyttet til de temaene vi har varslet. Vurderingene her er dokumentert ved vedlegg. I tillegg har Fylkesmannen etterspurt supplerende dokumentasjon.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og informasjon gitt i intervjuer med sentrale personer.

Fylkesmannen gjennomførte stedlig tilsyn med Larvik kommune 16. september 2020.

Følgende personer ble intervjuet:

Kommunalsjef Jan-Erik Norder, Larvik kommune  
Barnehagemyndighet Anne E. Hatlo, Larvik kommune  
Virksomhetsleder Anja Sterner, Larvik kommune  
Faglig rådgiver Lene Vadem, Larvik kommune  
Eier Audun Tvedten, Gjerstad natur- og gårdsbarnehage  
Styrer Anne T. Sjulstad, Svarstad barnehage  
Styrer og eier Hilde Saga, Villakulla barnehage  
Styrer Line E. Jacobsen, Fagerli barnehage

### **3. Kommunen som tilsynsmyndighet**

#### **3.1 Rettslige krav**

##### **Lov om barnehager av 17.06.2005**

##### **§ 8 Kommunens ansvar**

*Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.*

[...]

##### **§ 16 Tilsyn**

*Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov.*

*Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningsspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes Fylkesmannen til orientering.*

*I stedet for eller i tillegg til stenging av virksomheten, kan kommunen bruke økonomiske reaksjoner overfor ikke-kommunale barnehager dersom krav etter § 14 a, eller forskrift i medhold av samme bestemmelse, ikke er overholdt.*

*Vedtak om retting og stenging og vedtak om anvendelse av økonomiske reaksjonsmidler kan påklages til Fylkesmannen.*

##### Fylkesmannens kommentarer til reglene

Kommunen som barnehagemyndighet fører tilsyn med barnehagene i kommunen, jf. barnehageloven § 16. Kommunens oppgave som tilsynsmyndighet må sees i sammenheng med kravet i barnehageloven § 8 første ledd, der det går fram at kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Tilsyn er et av de tre virkemidlene kommunen har for å sikre at kvaliteten og innholdet i tilbudet til barna er lovlig og faglig godt nok.

Barnehageloven § 16 gir ingen bindende regler for hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres. Tilsynet må likevel innrettes slik at kommunen sikrer at barnehagene drives i samsvar med

barnehageloven og tilhørende forskrifter. Dette innebærer at kommunen som tilsynsmyndighet skal ha kontinuitet i arbeidet og bruke metoder som er egnet til å avdekke lovbrudd.

På bakgrunn av informasjon må barnehagemyndigheten vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Risikovurderinger er løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på pliktene til barnehageeier i barnehageloven med forskrifter, på bakgrunn av informasjon om at driften i den enkelte kommunale eller ikke-kommunale barnehage er i samsvar med regelverket eller ikke.

I tillegg til å gjennomføre planlagte tilsyn kan det enkelte ganger være nødvendig å foreta hendelsesbaserte tilsyn, for eksempel på bakgrunn av bekymringsmeldinger som er gitt til tilsynsmyndigheten. Dette kan skje ved at foreldre/ansette har tatt kontakt med kommunen med bekymring for barnehagedriften. Kommunen som tilsynsmyndighet må ha et overordnet system for å fange opp og håndtere bekymringer fra foreldre og andre tilknyttet barnehagetilbudet. På bakgrunn av denne informasjonen må barnehagemyndigheten bruke virkemidlene sine: veiledning og tilsyn.

Dersom kommunen avdekker uforsvarlige eller ulovlige forhold, kan kommunen gi pålegg om retting og stenging av barnehager, jf. § 16 annet ledd. Barnehagemyndighetens pålegg om retting skal gis som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak kommer til anvendelse.. Dette gjelder blant annet reglene om forhåndsvarsel (§ 16), partsinnsyn (§§ 18 og 19), begrunnelse (§§ 24 og 25) og klage (kap. VI).

### **3.2 Fylkesmannens undersøkelser**

Larvik kommune har 18 ordinære kommunale barnehager, 18 ordinære private barnehager, 2 private familiebarnehager, 1 privat åpen barnehage og 5 kommunale åpne barnehager. Over 90% av barna i barnehagealder går i barnehagen.

Det følger av kommunens delegasjonsreglement at kommunestyret har delegert barnehagemyndigheten etter barnehageloven til rådmann. Dette er videredelegert til kommunalsjef for oppvekst og kvalifisering. Kommunalsjefen har delegert til utøvende barnehagemyndighet, myndighet til å fatte vedtak knyttet til godkjenning, til å veilede kommunale og private barnehager, til å utføre tilsyn og utarbeide/sende underskrevet tilsynsrapport og til å fatte vedtak som gjelder dispensasjoner. Det er faste møter mellom kommunalsjef og utøvende barnehagemyndighet. Vi får opplyst at det på grunn av sykdom i administrasjonen, over tid, har vært flere personer som har besatt sentrale posisjoner med tanke på kommunen som barnehagemyndighet. Pr dato er kommunen tilbake i «ordinær» drift.

Det er i vårt tilsyn gitt en klar og samlet oppfatning av at det er Anne E. Hatlo som er barnehagemyndighet i Larvik. Kommunen har gitt barnehagemyndigheten 100% stilling fra 1.8.2020 for å ivareta myndighetsrollen. Kommunen har igangsatt et arbeid for å se på flere sider av myndighetsarbeidet for å profesjonalisere dette ytterligere.

I forbindelse med tilsynet har Fylkesmannen mottatt en egenvurdering fra barnehagemyndigheten på temaet «Barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn». Vi har fått

rutinebeskrivelse for tilsyn i Larvik, for risikovurdering av tilsyn i barnehage, årshjul tilsyn alle barnehager og ROS-analyse tilsyn barnehager våren 2020. Vi har også fått maler for gjennomføring av tilsyn, for varsel om tilsyn og for tilsynsrapport.

Av tilsynsplanen går det frem at det bør gjennomføres tilsynsbesøk med den enkelte barnehage hvert tredje år. Om tema for tilsynet sies det at det kan avgjøres på flere måter. For eksempel kan tema velges med bakgrunn i føringer fra sentralt hold, lokale utfordringer/prosjekter, eller forhold barnehagemyndigheten har spesielt fokus på. Barnehagemyndigheten i Larvik praktiserer tre former for tilsyn:

- dokumenttilsyn/skriftlig tilsyn,
- systemrettet og stedlig tilsyn/varslet tilsyn
- hendelsesbasert tilsyn.

Finner barnehagemyndigheten mangler ved virksomheten skal dette meldes som merknad eller lovbrudd i (den foreløpige) rapporten. Lovbrudd defineres som mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov eller forskrift. Merknad viser til forhold som ikke omfattes av definisjonen lovbrudd, men der tilsynet, med utgangspunkt i krav fra myndighetene, mener barnehagen styrer i gal retning eller har et forbedringspotensial. For dokumenttilsyn sier tilsynsrutinen om oppfølging at store avvik i forhold til lov og forskrift vil danne grunnlag for andre former for tilsyn samt veiledning. I rutinen for risikovurderinger står det at risikovurdering skal ligge til grunn for valg av tilsynsobjekter og skal være med i vurderingen av hvilke tema som skal vektlegges i et tilsyn.

Fylkesmannen har mottatt tilsynsdokumenter (varsel og tilsynsrapport) fra 5 stedlige tilsyn fra perioden juli 2018 til 30.6.2020. Vi har også fått tilsynsdokumenter fra 2 dokumenttilsyn, begge fra februar 2018. I stedlige tilsyn er det gitt ett lovbrudd og flere merknader. I dokumenttilsynene er det hverken gitt lovbrudd eller merknad.

Det gjennomføres to felles styrermøter for private og kommunale barnehager i semesteret. Informasjon fra barnehagemyndigheten er fast post på møtene. Fylkesmannen har mottatt innkallinger og referat fra 5 møter fra perioden 8.11.2018 til 11.2.2020. I dokumentene kan vi ikke finne at barnehagemyndigheten har brukt disse møtene til å informere om eller veilede på saker knyttet til barnehageregelverket. Samtidig uttrykker arbeidsgruppen som organiserer disse møtene, i dokumentet «Rutinebeskrivelse felles styrermøter for barnehagene i Larvik», en bekymring fordi stadig færre styrere møter på disse møtene. I sin kommentar til foreløpig tilsynsrapport, opplyser barnehagemyndigheten i Larvik at deltagelsen på møtene pr. dags dato er god.

Vi får også opplyst at barnehagemyndigheten inviteres til, og deltar på, egne styrermøter for private barnehager. Her skriver barnehagemyndigheten i sin kommentar at de også blir invitert inn i de kommunale styrermøtene

Når det gjelder barnehagemyndighetens veiledning, blir denne gitt via telefon, e-post og samtaler f.eks., i etterkant av andre møter. Det kan være både barnehagemyndigheten og den enkelte

styrer som tar initiativ. Fra barnehagene blir det vurdert at barnehagemyndigheten er tilgjengelig og at terskelen for å ta kontakt er lav.

### **3.3 Fylkesmannens vurderinger**

Kommunen er lokal barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 8. Delegasjonen i Larvik er tydelig og gitt til utøvende barnehagemyndighet.

Innledningsvis understreker Fylkesmannen at kommunen, for å påse regelverksetterlevelse i barnehagene, skal vurdere bruk av tilsyn og veiledning, jf. barnehageloven § 8 første ledd, jf. § 16. Vurdering av bruk av nevnte virkemidler må basere seg på at barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om barnehagene i kommunen. For å tilegne seg tilstrekkelig kunnskap om barnehagenes virksomhet, kan barnehagemyndigheten for eksempel bruke styremøter, rapporteringer, vedtekter og årsplaner til å skaffe informasjon. Deler av ansvaret for å påse kan altså gjennomføres ved at kommunen i sitt arbeid som barnehagemyndighet gjør ulike kontroller eller følger opp de ulike barnehagene på annen måte.

På bakgrunn av kunnskap om regelverksetterlevelse må barnehagemyndigheten vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Det innebærer at barnehagemyndigheten må kartlegge risiko for brudd på regelverket ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelse. Videre må det vurderes hvilke virkemiddel som er mest egnet. Hvis ikke barnehagemyndigheten bruker den informasjon og kunnskap den har om barnehagene, vil ikke tema for tilsyn og veiledning samsvare med de faktiske behovene.

Fylkesmannen ser at kommunen legger stor vekt på dialog med barnehagene. Som nevnt har kommunen faste styremøter der alle styrerne blir invitert og har dialog med kommunen. Styremøtene er satt i system, møtene er planlagt og godt strukturert, og styrerne opplever møtepunktene som velfungerende. Fylkesmannen vil framheve at det er positivt at kommunen har felles styremøter. Videre ser vi at kommunen på denne måten kan få kunnskap om barnehagene. Dette er, slik vi vurderer det, likevel avhengig av at alle barnehagene møter, og at barnehagene selv bringer inn opplysninger som sikrer slik kunnskap til kommunen. Den oversendte dokumentasjonen viser at det likevel er få punkter som åpner opp for at styrerne kan formidle om risikoområder knyttet til oppfylging av regelverket, og der kommunen får nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre risikovurderinger.

Barnehagemyndighetene har etablert et eget system for risikovurdering. En omfattende og innholdsmessig relevant oppstilling av områder som vil være nyttige, i tillegg til annen kunnskap, for å gjøre nødvendige vurderinger av risiko og dermed valg av veiledning eller tilsyn, tilsynsystema og tilsynsobjekt.

Som en del av sin myndighetsoppgave kan kommunen gjennomføre tilsyn med barnehagene. Hjemmel for slikt tilsyn er fastsatt i barnehagelova § 16, men det gis ingen nærmere føringer på hvor ofte, eller hvordan kommunen skal føre tilsyn. Utgangspunktet er likevel at kommunens tilsynsvirksomhet skal være innrettet på en slik måte at det er egnet til å kunne avdekke ulovlig eller uforsvarlig drift. For å sikre en forsvarlig tilsynsaktivitet vil det for de fleste kommuner være



nødvendig å sette tilsynsaktiviteten i system, dvs. at det utarbeides en tilsynsplan i den enkelte kommune. Tilsynsplanen bør tydeliggjøre kommunens rolle som tilsynsmyndighet. Den bør gi en oversikt over formål, gjennomføring og omfang og så langt som mulig etablere en forståelse og forutsigbarhet i barnehagene og hos barnehageeier.

Vi har mottatt plan for tilsyn i Larvik og vi har fått rutiner for gjennomføring. I tillegg har vi konkrete eksempler på hvordan dette er praktisert. Planen har en ambisjon om at hver barnehage skal ha tilsynsbesøk hvert tredje år, etter en likelydende mal for alle. Dette kan skape en grad av forutsigbarhet. Samtidig er det tatt forbehold ved at en tenker å rullere planen jevnlig. Sett i sammenheng med f.eks. mulighet til å bruke tid på styremøter, vil barnehagemyndighetens tilsynsarbeid kunne være et stadig aktuelt tema på disse møtene.

Hvis vi skal se på kommunens praksis opp mot de gjeldende rutinene, ser vi at dokumenttilsynet har en klar karakter av informasjonsinnhenting og rapportering. Å føre tilsyn etter barnehageloven er myndighetsutøvelse og krever at en følger forvaltningsmessige prinsipper. Vi kan ikke se at det foreligger et varsel med rettslige krav knyttet til de områdene en fører tilsyn på. Kontrollskjemaet som er sendt ut til utfylling av barnehagestyrer inneholder henvisninger til regelverket mens spørsmålene omhandler en blanding av lovpålagte og ikke lovpålagte områder. Våre eksempler er fra februar/mars 2018. Alle barnehager rapporterer årsmelding i BASIL pr. 15.12. hvert år. Barnehagene er likevel i dokumenttilsynet bedt om å rapportere om flere områder som de selv har godkjent kort tid i forveien i BASIL. Tilsynsrapporten etter dokumenttilsyn inneholder ingen vurderinger av undersøkelser og funn koblet opp mot barnehageeiers lovpålagte krav og plikter på de områdene det er ført tilsyn.

Fire av de fem stedlige tilsynene vi har sett på bruker utarbeidet mal for varsel om tilsyn med forhåndsutfyllt tema for tilsynet. Dette kalles fokusområder for tilsynet og er supplert med at en i tillegg vil komme inn på ulike bestemmelser i barnehageloven med forskrifter i intervjuene. Det er i varslene ikke vist til lovteksten på de lovområdene en vil føre tilsyn med. Fylkesmannen har ikke klart å finne en entydig begrunnelse for hvorfor tilsynstemaene er valgt. I intervjuene får vi opplyst at styrerne i de barnehagene det skal føres tilsyn med får kort tid i forveien en gjennomgang av hvordan tilsynet blir gjennomført. I sine kommentarer til foreløpig tilsynsrapport sier barnehagemyndigheten at det er feil at det blir gitt en gjennomgang med styrerne før tilsyn blir gjennomført. Intervjuene følger en ferdig utarbeidet intervjuguide og er de samme i alle barnehagene.

I sin kommentar til foreløpig tilsynsrapport uttaler barnehagemyndigheten at dette kun er et hjelpemiddel og at de ikke stiller alle disse spørsmålene under hvert tilsyn. Det er spørsmål koblet mot fokusområdene, men også andre spørsmål knyttet til barnehagedriften, totalt et stort spekter av bestemmelser og føringer på barnehageområdet. Hvis vi ser spørsmålene opp mot regelverket og det faktiske omfanget, er det vanskelig å se for seg en forsvarlig behandling av regelverksetterlevelse på alle områdene. Tilsynsrapportene bruker «avdekket lovbrudd» og «merknader» for å oppsummere funn i tilsynet. Rapportene inneholder beskrivelser av fakta og funn barnehagemyndigheten har gjort. Det er ingen vurderinger av funn og barnehagens praksis på fokusområdene. Av de resterende områdene det er spurt om i intervjuene, er det

dokumentert i rapporten som observasjoner og enkelte funn er tatt inn som merknader. I en barnehage er det avdekket lovbrudd. Dette er på et område som ikke er varslet. Det er gitt merknad på et forhold som er et lovbrudd (Manglende godkjenning av årsplan) og det er gitt merknader om ikke-lovpålagte forhold (Lage ulike rutiner, f.eks. «Når barn sover i barnehagen.», Mobbeplan).

Fylkesmannen finner tilsynsrapportene lite tydelige m.h.t. å avdekke lovbrudd og gi tilsynsobjektet mulighet til å forstå hvorfor barnehagemyndigheten mener de har en praksis i tråd med regelverket og hvorfor de ikke har det. Tilsynsrapportene mangler en redegjørelse for de rettslige kravene, vurderinger av fakta satt opp mot de rettslige kravene og hvorfor konklusjonen har blitt lovbrudd eller ei. I henhold til de ulovfestede kravene til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk må også dette fremkomme i de tilsynene hvor det ikke avdekkes lovbrudd. Det er heller ikke i tilsynsrapportene gitt informasjon om mulighet for innsyn i sakens dokumenter, klageadgang, klageinstans m.m.

Ett tilsyn skiller seg ut. Det er et hendelsesbasert, stedlig tilsyn som er varslet på bakgrunn av en risikovurdering. Her er tilsynsystema klart spisset ut fra bekymringen som utløste tilsynet. Tilsynsrapporten her gir få eller ingen vurderinger av de funn som blir beskrevet. Det blir sagt at eier i tilsynet ble veiledet for å imøtekomme noen av bekymringsmeldingene som var utgangspunkt for tilsynet. Ellers oppsummeres det med ingen lovbrudd og fire merknader. I tillegg 7 tiltak som ville være med på å oppfylle barnehagemyndighetenes krav i merknadene. Det ble avtalt oppfølgingssamtale etter 6 mnd. Til dette er det å bemerke at barnehagemyndigheten ikke kan stille krav til barnehageeier hvis forholdet ikke er lovpålagt eller at det ikke er brudd på regelverket. Vi forstår intensjonen med merknader som et føre-var tiltak, men dette vil i praksis dreie seg om veiledning. Også her mangler tilsynsrapporten både en redegjørelse for de rettslige kravene, samt vurderinger av fakta satt opp mot rettskravet, jf. de ulovfestede kravene til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk.

### **3.4 Fylkesmannens konklusjon**

Fylkesmannen finner at Larvik kommune ikke har innarbeidet praksis for gjennomføring av tilsyn som i tilstrekkelig grad er egnet til å påse at barnehagene drives i tråd med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd, jf. § 16.

## **4. Kommunens håndtering av regelverket om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 19a, 19b, 19d og 19e**

### **4.1 Rettslige krav**

#### **§ 19a Rett til spesialpedagogisk hjelp**

*Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage.*

*Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter.*

*Spesialpedagogisk hjelp kan gis til barnet individuelt eller i gruppe. Hjelpen skal omfatte tilbud om foreldrerådgivning.*

Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen. Retten til spesialpedagogisk hjelp er en individuell rett. Barn som ikke har begynt på skolen, og som oppfyller vilkåret i § 19 a, har krav på slik hjelp. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barnet tidlig hjelp og støtte i for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Dette følger av barnehageloven § 19 a andre ledd. Hjelpen skal bidra til barnets utvikling og læring. Hjelpen skal også bidra til at barnet blir bedre rustet til å starte på skole og til at barnet får nødvendig hjelp, slik at barnets vansker blir avhjulpet på et tidlig tidspunkt. Vilkåret for å få spesialpedagogisk hjelp er at barnet har et særlig behov for slik hjelp. Kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter en skjønnsmessig vurdering.

### **§ 19b Samarbeid med barnets foreldre**

*Før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre. Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det fattes vedtak.*

*Tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.*

Når det skal avgjøres hvor og hvordan barnet skal få hjelpen, er det viktig at foreldrene tas med på råd. Foreldrenes medvirkning er en viktig forutsetning for at den spesialpedagogiske hjelpen skal fungere på en god måte. Den spesialpedagogiske hjelpen skal alltid inkludere tilbud om foreldrerådgivning. Det er et krav til samtykke fra foreldrene før det blir gjort en sakkyndig vurdering og før det fattes enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

### **§ 19d Sakkyndig vurdering**

*Før kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av om barnet har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp.*

*I den sakkyndige vurderingen skal det utredes og tas standpunkt til blant annet:*

- *a) om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet*
- *b) realistiske mål for barnets utvikling og læring*
- *c) om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet*
- *d) hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring*
- *e) hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha*

Kommunen har plikt til å sørge for at det foreligger en sakkyndig vurdering før de tar stilling til et krav fra foreldrene om spesialpedagogisk hjelp. Dette betyr også at alle som ber om spesialpedagogisk hjelp, har en rett til en sakkyndig vurdering. Når foreldre ber om spesialpedagogisk hjelp, skal PP-tjenesten gjøre en sakkyndig vurdering av barnets behov for slik hjelp. Den sakkyndige vurderingen er ikke bindende, men er en rådgivende uttalelse fra PP-tjenesten til den som skal fatte enkeltvedtaket.

Den sakkyndige vurderingen skal vise om barnet har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp. I den sakkyndige vurderingen skal det utredes og tas standpunkt til relevante hensyn av betydning for å avklare om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp og hvilket tilbud barnet trenger, jf. barnehageloven § 19 d. Vurderingen må ta utgangspunkt i barnets behov. Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at kommunen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten tilrår (anbefaler), når enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp skal fattes. Dersom PP-tjenesten gir en anbefaling basert på mangelfullt eller misvisende grunnlag, kan det føre til at enkeltvedtaket regnes som ugyldig.

### **§ 19e Vedtak om spesialpedagogisk hjelp**

*Kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes i vedtaket.*

*Vedtaket skal inneholde:*

- a) hva hjelpen skal gå ut på
- b) hvor lenge hjelpen skal vare
- c) hvilket timeomfang hjelpen skal ha
- d) hvordan hjelpen skal organiseres
- e) hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha
- f) tilbud om foreldrerådgivning

*Dersom barnet flytter til en annen kommune, skal vedtaket om spesialpedagogisk hjelp gjelde frem til det er fattet nytt vedtak i saken.*

Etter at PP-tjenesten har sendt sin sakkyndige vurdering til kommunen, skal kommunen vurdere og avgjøre om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp. Kommunen fatter et enkeltvedtak både når spesialpedagogisk hjelp innvilges og når kommunen mener barnet ikke har rett til spesialpedagogisk hjelp. Enkeltvedtaket må være i samsvar med reglene i barnehageloven kapittel V A, forvaltningsloven og de ulovfestede forvaltningsprinsipper. Det er viktig for barnets rettssikkerhet at det fattes enkeltvedtak også ved avslag. Når det fattes enkeltvedtak, utløses foreldrenes klagerett. Dersom foreldrene klager på enkeltvedtaket, er klagebehandlingen regulert i barnehageloven §§ 19 e og 9 b og i forvaltningsloven.

### **Grunnloven § 104 andre ledd.**

*Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.*

### **Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1**

*Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.*

Før offentlige myndigheter kan treffe en avgjørelse, må forvaltningen sørge for at «saken er så godt opplyst som mulig», jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Når et barn er part i en sak, bestemmer forvaltningsloven uttrykkelig at forvaltningen må sørge for at barnet har fått mulighet til å gi uttrykk for sin mening og at barnets mening skal tillegges vekt.

Forvaltningen må gjennom begrunnelsen for vedtaket vise hvordan barnets interesser er vurdert – og det må komme frem av begrunnelsen at hensynet til barnets best har vært et grunnleggende hensyn. I praksis vil det være gjennom vedtakets begrunnelse at det vil være mulig å få kjennskap til om forvaltningen har foretatt de vurderingene som de er forpliktet til.

#### **Forvaltningsloven § 17 (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt)**

*Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet.*

#### **Forvaltningsloven § 24 (når enkeltvedtak skal grunngis)**

*Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelse samtidig med at vedtaket treffes.*

#### **Forvaltningsloven § 25 (begrunnelsens innhold)**

*I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.*

*I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til tidligere fremstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal de i utredningen til parten vedlegges kopi av fremstillingen.*

*De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvelsen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjen være tilstrekkelig.*

## **4.2 Fylkesmannens undersøkelser**

Larvik kommune har utarbeidet informasjonsskriv, rutiner for organisering av spesialpedagogisk hjelp, egen rutinebeskrivelse for håndtering av barnehageloven 19 a, mal for IPLU, årshjul for arbeidet med spesialpedagogisk hjelp, rutine for håndtering av klager, rutiner for skyss, rutiner for opphør av spesialpedagogisk hjelp og retningslinjer for hjelp i private barnehager.

I dokumentet «Organisering av spesialpedagogisk hjelp» står det: «Å gi spesialpedagogisk hjelp til barnehagebarn er en myndighetsoppgave. Denne er delegert til virksomhetsleder barnehage. Virksomhetsleder har ansvar for at denne hjelpen gis etter lovverk og at den er organisert på den mest optimale måte i forhold til de barna som har rett til hjelp». Videre står det: «Faglig rådgiver (delegert myndighet § 19 og rådgiver for virksomhetsleder på spes ped. området) har ansvar for tilsetting og fordeling av ressursene, økonomi private barnehager, forvaltning/vedtak, veiledning i forhold til organisering og forståelse av spesialpedagogisk hjelp, samt faglig utvikling/kompetanseheving – koordinering/veiledning/delta på nettverk/ressursteam)».

Vi har mottatt 4 vedtak som gjelder spesialpedagogisk hjelp, alle med tilhørende sakkyndig vurdering og samtykkeerklæring. Fylkesmannen får opplyst at det er foretatt en gjennomgang av egen praksis og at det er en «ryddeprosess» i gang i hvordan kommunen organiserer arbeidet.

Bl.a. sier virksomhetsleder barnehage at hun ikke er involvert i dette området og at det må gjøres noe med formalitetene i dokumentet «Organisering spesialpedagogisk hjelp».

Vi er også informert om at årshjulet for spesialpedagogisk hjelp er endret. Koordineringsmøter hvor områdeledere har vært involvert er utgått. I årshjulet er det faste møter med barnehagestyrerne hvor temaene følger behovene i årshjulet for gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen. Det er etablert et eget ROS-skjema for dette området. Det blir nå lagt inn i barnehagemyndighetens skjema og risikovurdering.

Det er rådgiver som påser og sørger for at foreldrenes rettigheter blir ivaretatt og at samtykkeerklæringer blir utfylt. Vi ser at samarbeid med foresatte er en del av grunnlaget for den sakkyndige rapporten. Foreldrerådgiving er beskrevet både i sakkyndig rapport og i vedtaket om spesialpedagogisk hjelp. I intervjuene får vi bekreftet at barnehagen, sammen med støttepedagogen, har den fortløpende foreldrekontakten og foreldrerådgiving.

Sakkyndige vurderinger i Larvik kommune har ikke et eget punkt hvor man vurderer barnets beste. I intervjuene går det frem at barnets beste- vurderinger blir gjort gjennom hele prosessen, men man synes det er utfordrende å tydeliggjøre dette i sakkyndighetsvurderinger og vedtak. I en av de sakkyndige vurderingene vi har mottatt ser vi at PP-tjenesten ikke har sett barnet. Kommunen kommenterer dette med at det skyldes den aktuelle korona-situasjonen. I alle sakkyndige vurderingene er lagt inn en setning om at støttepedagog i samarbeid med foresatte kan justere ned timetallet for den spesialpedagogiske hjelpen hvis behovet avtar. Kommunen kommenterer om dette under intervjuet at det er feil, og at det alltid blir fattet et nytt vedtak hvis omfanget av hjelpen skal endres. I et annet tilfelle er det i sakkyndig vurdering anbefalt at hjelpen gis av en spesialpedagog mens vedtaket er at hjelpen gis av pedagog. Fylkesmannen har også fått et eksempel på et vedtak som avslår spesialpedagogisk hjelp.

Når det gjelder vedtakene om innvilgelse av spesialpedagogisk hjelp inneholder de angivelse av innholdet i hjelpen, hvor lenge hjelpen skal vare, timeomfanget, organiseringen, hvilken kompetanse de som skal gi hjelpen skal ha, samt foreldrerådgiving. I tillegg viser de i stor grad til utfyllende beskrivelser i de tilrådingene som er gitt i de sakkyndige rapportene. Videre gir vedtakene informasjon om reglene om klageadgang, klagefrist, klageinstans og retten til å se sakens dokumenter. Vedtakene mangler imidlertid konkrete vurderinger med hensyn til hva som er barnets beste.

Vi har også mottatt vedtak om avslag på spesialpedagogisk hjelp. Av vedtaket fremgår det at søknaden avslås fordi barnet vil få tilstrekkelig hjelp innenfor det ordinære barnehagetilbudet, men mangler en konkret vurdering og begrunnelse for avslaget.

### **4.3 Fylkesmannens vurderinger**

Larvik kommune har etablert et system for å håndtere søknad om- og ivareta barns rett til spesialpedagogisk hjelp. Kommunen har nyttig informasjon på sin hjemmeside. Det er utarbeidet rutiner for arbeidet med spesialpedagogisk hjelp. En utfordring med digital kommunikasjon er å holde det oppdatert og at bruker/mottaker lett finner fram og er sikre på at de finner og bruker

rett dokument, bl.a. ser vi at det er dokumenter og rutiner som med fordel burde vært datert. Det er særlig grunn til å være oppmerksom i en periode hvor en foretar endringer.

Kommunen har ansvar for å fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp. De må da sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Kommunen må derfor sørge for at sakkyndig vurdering inneholder de punktene som skal være med i henhold til barnehageloven § 19 d, annet ledd. I tillegg skal barnet få anledning til å gi uttrykk for sin mening om saken, jf. barnehageloven § 19 b, annet ledd, jf. barnekonvensjonen art. 12, i tillegg til at PP-tjenesten må vurdere hva som er barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3.

På bakgrunn av gjennomgangen av de sakkyndige vurderingene ser vi at de inneholder mye god informasjon, men at det kan synes som at de mangler en konkret vurdering av hva som er barnets beste. Når det gjelder barnets mulighet til å gi uttrykk for sin mening, kan dette fremgå mer tydelig av vurderingen, selv om vi kan se at barnets stemme i mange tilfeller vil komme til uttrykk gjennom foreldrenes uttalelser. Vi vil også be kommunen stille spørsmål ved om en sakkyndig vurdering kan være god nok hvis PP-tjenesten ikke har sett- eller vært i kontakt med barnet, slik det kan se ut i en av de fremlagte sakkyndige vurderingene.

I kommunens enkeltvedtak om innvilgelse av spesialpedagogisk hjelp, fremkommer det at disse inneholder de punktene som følger av barnehageloven § 19 e, i tillegg til at de viser til tilrådingen i den sakkyndige vurderingen. Enkeltvedtakene mangler imidlertid en konkret vurdering av hva som er barnets beste. Kommunen må ta stilling til hva som er barnets beste, i tillegg til at denne vurderingen må fremkomme av enkeltvedtaket. Kommunen har opplyst under intervjuene at en slik vurdering tas, men at dette ikke kommer sterkt nok frem i vedtakene.

Det følger av barnehageloven § 19 e, første ledd at dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes i vedtaket. Vi har mottatt et vedtak med et eksempel på at kommunen fatter et annet vedtak enn det sakkyndig instans anbefaler, dvs. at kommunen har innvilget støttepedagog der sakkyndig instans vurderte spesialpedagog som riktig kompetanse. Kommunen forklarer dette under intervjuene, som en glipp, og vi legger til grunn at dette var et engangstilfelle som ikke er en del av fastlagt praksis.

Vi har også mottatt et enkeltvedtak som omhandler avslag på spesialpedagogisk hjelp. Dette vedtaket mangler en konkret begrunnelse, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25, inkludert en barns- beste vurdering, jf. barnekonvensjonen art. 3.

Fylkesmannen får opplyst under intervjuene at kommunen er kjent med at det i sakkyndige vurderinger er formidlet faktiske feil. Det står at støttepedagog, sammen med foresatte, kan redusere timetallet ved behov. Våre eksempler er fra vår/sommer 2020. Når dette er kjent, må det endres og rettes umiddelbart.

#### **4.4 Fylkesmannens konklusjon**

Fylkesmannen finner at Larvik kommune har ikke en praksis som er i tråd med regelverket. Kommunen fatter ikke vedtak om spesialpedagogisk hjelp som oppfyller kravene i barnehageloven §§ 19 a-e, jf. forvaltningsloven §§ 17, 24 og 25.

## **5. Kommunens håndtering av regelverket om individuelt tilrettelagt barnehagetilbud for barn med nedsatt funksjonsevne, jf. barnehageloven § 19g**

### **5.1 Rettslige krav**

#### **§ 19 g Barn med nedsatt funksjonsevne**

*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.*

Plikten tilsvare kommunens tilretteleggingsplikt etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 16. Plikten gjelder for barn som er bosatt i kommunen og har barnehageplass. Kommunen må sette barnehagen i stand til å gi de aktuelle barna et tilrettelagt tilbud. Uttrykket nedsatt funksjonsevne er ikke definert i barnehageloven, men i forarbeidene blir det vist til annet lovverk der nedsatt funksjonsevne blir definert som tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner. Begrepet skal tolkes vidt. Dette må også ses i sammenheng med bestemmelsens formål, som er å sikre at barn med nedsatt funksjonsnedsettelse kan benytte barnehagetilbudet på lik linje med andre barn. De konkrete omgivelsene kan være avgjørende for funksjonsevnen.

Kommunens tilretteleggingsplikt gjelder tiltak som er nødvendige for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehageplassen. Kommunens tilretteleggingsplikt etter barnehageloven innebærer ikke at kommunen må finansiere tilrettelegging som den enkelte barnehage er pålagt som følge av krav i barnehageloven eller annet regelverk. Kommunens plikt til tilrettelegging er begrenset til tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde. Uforholdsmessighetsbegrensningen er en snever sikkerhetsventil.

Det følger av andre ledd at kommunen har ansvaret for å fatte vedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet. Avgjørelsen er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og foreldre har således blant annet klagerett på vedtaket.

Det følger av barnehageloven § 19 g, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25, at kommunen i enkeltvedtaket må ta stilling til om barnet har en nedsatt funksjonsevne og om den nedsatte funksjonsevnen gjør at barnet ikke kan delta i barnehagen på lik linje som andre barn. Kommunen må også ta stilling til hvilken tilrettelegging som er egnet for at barnet kan nyttiggjøre seg barnehagetilbudet på lik linje med de andre barna. Videre må kommunen ta stilling til hva som er barnets beste i vedtaket, jf. barnekonvensjonen art. 3.



Ifølge forvaltningsloven må vedtaket inneholde opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans, informasjon om at klagen sendes kommunen og informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

## **5.2 Fylkesmannens undersøkelser**

Også på dette området har Larvik kommune utarbeidet informasjon og rutiner for å ivareta kommunens plikt til å sørge for at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Det er utarbeidet søknadsskjema. Informasjon om tilrettelegging i barnehagen ligger på kommunens hjemmeside.

Vi har mottatt 4 vedtak etter § 19 g, samt eksempel på utfylt søknadsskjema og eksempler på informasjon kommunen har innhentet for å opplyse saken best mulig. I Larvik er det barnehagen som søker i samarbeid med foreldrene. Det blir informert om at en ikke trenger sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten, men dokumentasjon fra sakkyndig instans.

Vedtakene informerer om klageadgang. Ingen av vedtakene opplyser foreldrene om retten til å se sakens dokumenter. Vedtakene inneholder ikke konkrete barnets beste- vurderinger. Ingen av vedtakene har noen begrunnelse. 2 av vedtakene oppsummerer sakkyndige uttalelse og vurdering. Det er ikke vurdert om barnet har nedsatt funksjonsevne, hva som er et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud eller hva tildelt ressurs konkret skal arbeide med.

## **5.3 Fylkesmannens vurderinger**

Larvik kommune kunngjør sin plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne på sine hjemmesider. Informasjonen kan fremstå som at foreldrene har en passiv rolle eller ikke har en rolle i det hele tatt. («Det er ikke et krav i loven om at foreldrene må...», «Ei heller et krav om samtykke...», ...»kommunen vurdere å sette inn tiltak uten at foreldrene har vært involvert...»). Fylkesmannen finner dette uheldig. I kommunens rutinebeskrivelse heter det at det er barnehagen som skal søke, i samarbeid med foreldrene. Det er også barnehagen som er ansvarlig for å innhente dokumentasjon fra sakkyndig instans. Denne praksisen kan være problematisk ved f.eks. uenighet mellom barnehagen og foreldrene.

Regelverket sier at enhver kan melde behov for tilrettelegging til kommunen og det er kommunens plikt å undersøke og å skaffe relevant informasjon for å fatte et vedtak. Samtidig er det ikke nedfelt konkrete saksbehandlingsregler når det gjelder kommunens tilretteleggingsplikt for barn med nedsatt funksjonsevne. Det er derfor overlatt til kommunen å avgjøre hvordan foreldre eller barnehagen må gå frem i slike saker.

Kommunen fatter enkeltvedtak om enkeltbarn og forvaltningsloven gjelder. Larvik kommunes vedtak om tilrettelegging er ulike i struktur og innhold selv om det er benyttet en mal for dette. Det mangler en gjennomgående praksis på å vurdere barnets beste, det er ikke opplyst hva timene skal brukes til og hvorfor dette antall timer. Det er ikke oppgitt hvem som skal oppfylle tilretteleggingen. Vi finner ikke kommunens vurderinger og begrunnelse for vedtaket.

## 5.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner at Larvik kommune har ikke en praksis som er i tråd med regelverket, jf. barnehageloven § 19g og forvaltningsloven §§ 17, 24 og 25.

## 6. Våre reaksjoner

### 6.1 Pålegg om retting

Fylkesmannen har i kapittel 3, 4. og 5. konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger dere å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

#### Kommunen som tilsynsmyndighet

- 1) *Kommunen som barnehagemyndighet innretter ikke sine virkemidler, veiledning og tilsyn, slik at de kan påse at den enkelte barnehage drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 8 og 16.*
  - Barnehagemyndigheten må innhente tilstrekkelig kunnskap om barnehagens praksis knyttet til de ulike eierpliktene
  - Barnehagemyndigheten må benytte risikovurderinger til å vurdere behovet for veiledning og tilsyn
  - Barnehagemyndigheten må etablere et tilsyn som er egnet for å avdekke lovbrudd
  - Barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn må basere seg på gjeldende og oppdatert forståelse av barnehageloven.
  
- 2) *Barnehagemyndigheten sikre forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk i sitt arbeid med å påse regelverksetterlevelse.*
  - Kommunen må sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før enkeltvedtak fattes jf. forvaltningsloven §§ 17, 24 og 25.

#### Kommunens håndtering av barnehageloven §§ 19a, 19b, 19d og 19e

- 3) *Barnehagemyndigheten har ikke en praksis som er i tråd med regelverket.*
  - Kommunen må sørge for at sakkyndig vurdering er i henhold til barnehageloven § 19 d, annet ledd, jf. barnekonvensjonen art. 3 og art. 12.
  - Kommunens enkeltvedtak må ivareta barnehageloven § 19 e, annet ledd, jf. barnekonvensjonen art. 3.

#### Kommunens håndtering av barnehageloven § 19 g

- 4) *Barnehagemyndigheten har ikke en praksis som er i tråd med regelverket.*
  - Kommunen må sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før enkeltvedtaket fattes, jf. barnehageloven § 19 g, jf. forvaltningsloven §§ 17, 24 og 25 jf. barnekonvensjonen art 3.

## **6.2 Oppfølging av påleggene**

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

Fristen er **15.02.2020**.

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

## **7. 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 og 19.

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark  
Skien 13.11.2020