



## **Fylkesmannen i Nordland**

### **Rapport fra tilsyn med meldeplikten til barnevernet og barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til melder**

#### **Tilsynet er rettet mot kommunen som barnehagemyndighet, helsestasjonstjenesten og barneverntjenesten Sør-Helgeland**

**i**

#### **Brønnøy kommune**

**Virksomhetens adresse:** Rådhuset 8905 Brønnøysund  
**Tidsrom for tilsynet:** 15.1.2015 – 01.07.2015  
**Kontaktperson i virksomheten:** Leder barne- og familiesenter Sturla Ditlefsen

#### **Sammendrag**

Tilsynet er gjennomført som et felles tilsyn rette mot kommunens ansvar etter helselovgivningen, barnehageloven og barnevernloven.

Tilsynet har sett på

- hvordan kommunen sikrer at helsepersonell ved helsestasjonen har oppmerksomhet på og etterlever opplysningsplikten til barneverntjenesten
- hvordan kommunen som barnehagemyndighet påser at barnehagene drives i samsvar med regelverket, og spesielt påser at personalet i barnehagen har kunnskap om meldepliktbestemmelsene
- hvordan kommunen sikrer at meldinger til barnevernet blir forsvarlig vurdert og
- hvordan kommunen sikrer at plikten til å gi tilbakemelding til melder blir ivaretatt i ulike trinn av saksbehandlingen

Det ble ikke avdekket lovbrudd. Det er gitt en merknad:

- Barneverntjenesten Sør-Helgeland bør gjennomgå sine rutiner for behandling av «underretning om iverksatt etterforskning mot barn under 18 år» og vurdere om disse henvendelsene også skal registreres i fagprogrammet som en melding.

Dato: 01.07.2015

Lise Tymi  
leder for tilsynet

Medlemmer av tilsynslaget  
Ingunn Aronsen Brenna  
Grete Gansmoe  
Malin Bruun  
Tore Finne Størmer  
Benthe Westgaard

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Tema for tilsynet</b> .....	<b>4</b>
<b>3. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold</b> .....	<b>5</b>
<b>4. Gjennomføring</b> .....	<b>5</b>
<b>5. Funn</b> .....	<b>5</b>
<b>6. Regelverk</b> .....	<b>7</b>
<b>7. Dokumentunderlag</b> .....	<b>7</b>
<b>8. Deltakere ved tilsynet</b> .....	<b>9</b>
<b><u>Vedlegg</u></b> .....	<b>10</b>

## 1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter tilsyn ved Brønnøy kommune i perioden 15.1.2015 – 01.07.2015. Tilsynet inngår som en del av Fylkesmannens planlagte tilsynsvirksomhet i inneværende år og er et samordnet tilsyn mellom Helse- og omsorgsavdelingen, Sosial og vergemålavdelingen og Oppvekst- og utdanningsavdelingen.

Fylkesmannen er gitt myndighet til å føre tilsyn etter lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten § 1, jf. helse og omsorgstjenesteloven § 12-3, kommuneloven kapittel 10A, jf. barnehageloven § 9 og lov om barneverntjenester § 2-3b

Formålet med tilsynet er å vurdere om kommunen ivaretar de ulike krav i lovgivningen, gjennom sin internkontroll og som barnehagemyndighet. Tilsynet skal være preget av åpenhet, likebehandling, etterprøvnbarhet og effektivitet.

Tilsynet omfatter undersøkelse om:

- hvilke tiltak virksomheten har for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av lovgivningen innenfor de tema tilsynet omfatter
- tiltakene følges opp i praksis og om nødvendig korrigeres
- tiltakene er tilstrekkelige for å sikre at lovgivningen overholdes

Tilsynet gjennomføres ved granskning av dokumenter, ved intervjuer og andre undersøkelser.

Rapporten omhandler eventuelle brudd på lovkrav som er avdekket under tilsynet og gir derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av virksomhetens arbeid innenfor de områder tilsynet omfatter.

- **Lovbrudd** (avvik) er mangel på oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av lov eller forskrift.
- **Merknad** er forhold som ikke er i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, men der tilsynsmyndigheten finner grunn til å påpeke mulighet for forbedring

## 2. Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er opplysningsplikten til barnevernet, jf. helsepersonelloven § 33 og barnehageloven § 22, jf. §§ 8 og 16, samt barneverntjenestens arbeid med meldinger og tilbakemelding til melder, jf. barnevernloven §§ 4-2 og 6-7a. Det sentrale ved tilsynet er kommunens ansvar for å sikre at det nevnte lovverket etterleves.

Barneverntjenesten er gitt et særlig ansvar for å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg i rett tid. For å kunne ivareta denne oppgaven, er barneverntjenesten avhengig av at andre som er bekymret for et barns omsorgs- eller livssituasjon melder fra til den kommunale barneverntjenesten.

Barneverntjenesten har ansvar for å gjennomgå innkomne bekymringsmeldinger og vurdere om det er grunnlag for undersøkelse. Den som melder til barnevernet skal få tilbakemelding om at meldingen er mottatt. Dersom meldingen er gitt på bakgrunn av meldeplikten skal melder også få opplysninger om det er iverksatt undersøkelse og om eventuelt resultat av undersøkelse.

Tilsynet er med bakgrunn i dette rettet mot kommunen som barnehagemyndighet, helsestasjonstjenesten og barneverntjenesten Sør-Helgeland

### **3. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold**

Brønnøy kommune har pr.1.1 2015 i alt 7 934 innbyggere, herunder 683 barn i alderen 0 – 6 år. Kommunen er en to-nivåkommune , og er organisert i totalt 11 virksomhetsområder.

Kommune er vertskommune for Barneverntjenesten Sør-Helgeland som er en interkommunal barneverntjeneste for Brønnøy, Bindal, Sømna, Vega og Vevelstad. Barneverntjenesten og helsestasjonstjenesten er organisert i virksomhetsområdet Helse og velferdssenter, under enheten Barne- og familiesenteret. Hver virksomhet ledes av sin avdelingsleder med en felles enhetsleder. Helsestasjonstjenesten og barneverntjenesten er ikke samlokalisert. Det jobbes med utvikling av samarbeidet mellom disse tjenestene.

I kommunen er det seks kommunale og fem ikke-kommunale barnehager. To av de kommunale barnehagene er avdelinger i oppvekstsentre. Oppvekstfaglig rådgiver er en del av rådmannens fagstab.

### **4. Gjennomføring**

Tilsynet omfattet følgende aktiviteter:

**Varsel om tilsyn** ble utsendt 15.01.15.

Oversikt over dokumenter virksomheten har oversendt i forbindelse med tilsynet er gitt i kapitlet Dokumentunderlag.

**Felles åpningsmøte** med representanter fra den administrative ledelse, barnevern, helsestasjon og barnehager ble avholdt 19.03.15.

**Intervjuene** ble gjennomført felles med administrativ ledelse. Øvrige intervjuer ble gjennomført etatsvise fra Fylkesmannen, henholdsvis åtte personer fra barnehagesektoren, seks personer fra helsestasjonen og fem personer fra barneverntjenesten. Oversikt over hvem som er intervjuet finnes i kapitlet Deltakere ved tilsynet.

Oversikt over dokumentasjon som ble gjennomgått under revisjonsbesøket er gitt i kapitlet Dokumentunderlag.

**Felles sluttmøte** ble avholdt 20.03.15.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på en gjennomgang (granskning) av skriftlig dokumentasjon, opplysninger fra intervju og andre undersøkelser.

### **5. Funn**

#### **5.1 Barneverntjenesten**

Formålet med tilsynet er å undersøke om kommunen gjennom sitt styringssystem sikrer at barneverntjenesten foretar forsvarlige vurderinger av meldinger og at det gis tilbakemeldinger til meldere på ulike trinn i saksprosessen.

Fylkesmannen i Nordlands undersøkelse av tilsynsområdet ga ikke grunnlag for å påpeke avvik fra myndighetskravene for barneverntjenesten Sør Helgeland.

### **Merknad**

Barneverntjenesten Sør-Helgeland bør gjennomgå sine rutiner for behandling av «underretning om iverksatt etterforskning mot barn under 18 år» og vurdere om disse henvendelsene også skal registreres i fagprogrammet som en melding.

### **Kommentar:**

Barneverntjenesten Sør-Helgeland gjennomgår brev fra politiet om «Underretning om iverksatt etterforskning mot personer under 18 år» og foretar en utdyping av innholdet for å sjekke om det foreligger opplysninger som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven. Bare i de tilfeller det er grunnlag for undersøkelse blir disse henvendelsene registrert inn i fagprogrammet som melding. Om de øvrige henvendelsene kan defineres som en melding (*informasjon om bekymring for et konkret barn*) er ikke opplagt, og praksisen anses derfor ikke som lovstridig. På den andre siden blir ikke vurderingene i de ikke-registrerte sakene dokumentert i fagprogrammet på samme måte som ved gjennomgang av meldinger. Dette medfører at det ikke er mulighet for innsyn i disse opplysningen fra politiet og barneverntjenestens vurderinger ikke er etterprøvbare.

### **Tilsynsmyndigheten har for øvrig merket seg**

Formålet med internkontroll er å sikre at kommunens oppgaver utføres i samsvar med krav i loven. Dette innebærer å planlegge for å etterleve lovkrav, men også å ha et system for å fange opp svikt slik at rutiner og praksis kan korrigeres.

Barneverntjenesten Sør-Helgeland har rutiner for å gi tilbakemeldinger til meldere, jf. barnevernloven § 6-7a. Tilsynet viser at slik tilbakemelding sendes etter mottatt melding. Etter endt undersøkelse skal det også sendes tilbakemelding til meldere som omfattes av meldeplikten, jf. barnevernloven § 6-4 annet og tredje ledd (offentlige ansatte og personer med yrkesmessig taushetsplikt). Denne tilbakemeldingen skal inneholde opplysninger om resultatet av undersøkelsen og eventuelt om tiltak. I gjennomgåtte saker manglet slik tilbakemelding i 4 av 10 saker der dette var aktuelt. Barneverntjenesten har selv oppdaget denne svikten, og foretatt en gjennomgang av egne rutiner, og det er satt inn tiltak for å sikre at også denne tilbakemeldingen blir sendt.

Tilsynsmyndigheten vurderer at internkontrollen i dette tilfellet har fungert ved at rutiner og praksis er gjennomgått da feilen ble oppdaget, og det er satt inn tiltak for å hindre framtidige brudd på lovkravene. Feilen anses derfor som rettet – og på tilsynstidspunktet foreligger det ikke lovbrudd på dette området.

## **5.2 Helsestasjonstjenesten**

Det framgår av helselovgivningen at kommunen skal gi forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Forsvarlighetskravet innbefatter at kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at helse- og omsorgstjenesten og helsepersonell blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter. I henhold til helsepersonelloven § 33 skal helsepersonell være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side, og gi opplysninger til barneverntjenesten når vilkårene for dette er til stede.

Formålet med tilsynet er å undersøke om kommunen gjennom sitt styringssystem sikrer at helsepersonell på helsestasjon har oppmerksomhet på og etterlever opplysningsplikten til barneverntjenesten. Undersøkelsen inkluderer bekymringsfasen, vurderingsfasen og meldeplikten.

Fylkesmannen i Nordlands undersøkelse av tilsynsområdet ga ikke grunnlag for å påpeke avvik fra myndighetskravene for helsestasjonstjenesten i Brønnøy kommune.

### **5.3 Barnehagemyndigheten**

Etter en helhetsvurdering har vi kommet til at Brønnøy kommune gir aktiv veiledning til kommunale og ikke-kommunale barnehager som tilsvarer behovet på tilsynstidspunktet. Veiledningen bygger på en korrekt lovforståelse.

Brønnøy kommune påser gjennom aktiv veiledning og tilsyn at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Herunder påser kommunen at barnehagene har kunnskap om meldepliktbestemmelsen i barnehageloven § 22.

Tilsynet viser at Brønnøy kommune har oversikt over hvilke lovkrav de kan føre tilsyn med. Barnehageloven nevnes generelt, mens meldeplikts bestemmelsen ikke nevnes spesielt. Vi vil understreke hensiktsmessigheten av å inkludere også dette temaet i tilsynsplanen. I denne forbindelse har vi merket oss at tema for tilsyn velges av gruppen med vurderere, ikke kommunen som tilsynsmyndighet. Som tilsynsmyndighet oppfordres kommunen til å delta mer aktivt i utvelgelsen av tema, særlig der det er grunn til å stille spørsmål ved lovforståelse og regelverksetterlevelse.

**De rettslige kravene som regulerer dette tilsynets lovområder, samt Fylkesmannens undersøkelser og vurdering som ligger til grunn for konklusjonen, er beskrevet i eget vedlegg**

## **6. Regelverk**

- Lov 30. mars 1984 om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten
- Lov av 1. januar 2012 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m
- Lov av 2. juli 1999 om helsepersonell m.v
- Lov av 17. juli 1992 om barneverntjenester - barnevernloven
- Lov av 17. juni 1994 om barnehager – barnehageloven med forskrifter
- Lov av 25. september 1992 - kommuneloven
- Lov av 10. februar 1967 - forvaltningsloven
- Forskrift av 21. desember 2000 om pasientjournal
- Forskrift av 20. desember 2002 om internkontroll i sosial- og helsetjeneste
- Forskrift av 14.12.2005 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester

## **7. Dokumentunderlag**

Virksomhetens egen dokumentasjon knyttet til den daglige drift og andre forhold av betydning som ble oversendt under forberedelsen av revisjonen:

- Organisasjonskart
- Generelt delegasjonsreglement
- Bemanningsplaner
- Virksomhetsstatistikk barnevern og helsestasjon
- Virksomhetsplan Barne- og familiesenteret 2015
- Håndbok barneverntjenesten Sør Helgeland m/vedlegg
- Årsmelding helsestasjon 2014

- Opplæringsplan – helsesøstertjenesten
- Generelle prosedyrer
- Lederavtale for områdesjefer (virksomhetsleder)
- Brønnøy helse og velferdssenter – Ny organisering VO9
- Informasjon om Tverrfaglig/- faglig team – TEFT
- Årsmelding for barneverntjenesten 2013
- Kompetanseplan for Brønnøy kommune 2013 – 2016
- Kompetanseplan for Barneverntjenesten Sør-Helgeland
- Samarbeidsavtale for felles interkommunal barneverntjeneste Sør Helgeland
- Møtestruktur for barneverntjenesten
- Oversikt over fellesdager i barneverntjenesten
- Rutinebeskrivelser – prosedyrer for avklaring av meldinger
- Presentasjon av barneverntjenesten Forum for nytilsatte
- Årshjul for barnevernleder
- Stillingsbeskrivelse barnevernleder/utlysningstekst
- Vedtekter for kommunale barnehager
- Vedtekter for Fjellsøya barnehage
- Rutiner for samordnet opptak i barnehagene
- Møteplan og referater fra barnehagenettverket
- Prosjekt veiledning av nytilsatte førskolelærere/lærere
- Plan for tilsyn og kvalitetsutvikling av barnehager på Sør-Helgeland
- Rapporter etter barnehage tilsyn
- Vedtak med pålegg om retting etter barnehagetilsyn
- Årsmeldinger for barnehagene, per 15.12.2014
- Kommunens Årsmelding 2014, Oppvekstområdet

Dokumentasjon som ble gjennomgått under tilsynsbesøket:

- Helsestasjon
  - ✓ 10 journaler/helsekort. Utvalgte journaler med bakgrunn i helsekort til risikobarn i gruppe 3. Gruppen omfatter barn og unge som har sammensatte problemer. Disse barn og unge har som regel behov for spesielle tiltak fra annen instans
- Barneverntjenesten
  - ✓ 5 henlagte meldinger med dokumentasjon fra gjennomgang og tilbakemelding til melder
  - ✓ 32 gjennomgåtte meldinger som er gått videre til undersøkelse, med dokumentasjon for gjennomgang av melding og tilbakemelding til melder

Korrespondanse mellom virksomheten og Fylkesmannen:

- Brev av 15.1.15 fra Fylkesmannen i Nordland til Brønnøy kommune med varsel om tilsyn
- Brev av 23.2.15 fra Fylkesmannen i Nordland med program for tilsynet.
- Diverse mail-korrespondanse av med oversendelse av dokumentasjon 12.2.15, 25.2.15, 5.3.15, 7.3.15,



## 8. Deltakere ved tilsynet

I tabellen under er det gitt en oversikt over deltakerne på åpningsmøte og sluttmøte, og over hvilke personer som ble intervjuet.

Navn	Funksjon / stilling	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Knut Johansen	oppvekstfaglig rådgiver	X	X	X
Gerd Strand	områdeleder Brønnøysund barnehager		X	X
Hege Reielsen	pedagogisk leder, Salhus barnehage	X	X	X
Siri Møller	styrer, Fjellsøya barnehage		X	X
Samantha Lien	pedagogisk leder, Fjellsøya barnehage		X	
Solveig Fjelldalselv	styrer, Klokkergården barnehage		X	
Nette Jacobsen	assistent, Salhus barnehage	X	X	X
Linda K. Olsen	assistent, Fjellsøya barnehage		X	
Sturla Ditlefsen	leder for barne- og familiesenter	X	X	X
Torunn Gladsø	ledende helsesøster	X	X	X
Kirsten Østergård	helsestasjonslege		X	
Marit Nøstvik	helsesøster		X	X
Elin K. Torgnes	helsesøster		X	
Cecilie Gregersen	helsesøster		X	X
Mariann B. Lilleås	Helsesøster/ flyktningetjenesten		X	X
Lill-Mari Lande	barnevernleder	X	X	X
Eva Moe	saksbehandler		X	X
Per Gunnar Nordahl	saksbehandler		X	X
Lise Rødli	Saksbehandler/teamleder		X	X
Hilde Kristensen	Nestleder barneverntjenesten	X	X	X
Ole Inge Jenssen	Områdeleder/fung rådmann	X	X	X

### Fra tilsynsmyndighetene deltok:

Lise Tymi – seniorrådgiver

Benthe Westgaard – seniorrådgiver

Grete Gansmoe – seniorrådgiver

Ingunn Aronsen Brenna – rådgiver

Malin Bruun – rådgiver

Tore Finne Størmer – rådgiver

## Vedlegg

### Tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

#### 1.1. Kommunens ansvar

##### *1.1. Rettslige krav*

Barnehageloven § 8 fastslår at kommunen er barnehagemyndighet. Bestemmelsen presiserer kommunens overordnede ansvar for at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Kommunens virkemidler for å påse at barnehagene drives i tråd med krav i barnehageloven og tilhørende forskrifter, er godkjenning, aktiv veiledning og tilsyn. Godkjenning, tilsyn og aktiv veiledning må kommunen gjennomføre på en slik måte at dette er egnet til å påse etterlevelse av regelverket i barnehagene. Dette medfører at kommunen må foreta en vurdering av om valg av virkemiddel er tilstrekkelig og forsvarlig. I plikten til å påse at barnehagene drives i tråd med lovverket, ligger dessuten en plikt til å vurdere hensiktsmessig virkemiddelbruk dersom kommunen har mistanke om eller kjennskap til lovbrudd.

Som barnehagemyndighet har kommunen ansvar for å påse at barnehagene kjenner til og etterlever barnehageloven § 22.

Det følger av bestemmelsen i barnehageloven § 22 at barnehagepersonale har opplysningsplikt til barneverntjenesten. Med barnehagepersonale menes *alle* som er ansatt i barnehagen. Bestemmelsen er delt inn i tre ulike plikter; oppmerksomhetsplikten, meldeplikten og opplysningsplikten.

Gjennom oppmerksomhetsplikten skal barnehagepersonalet, i sitt arbeid, være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side. Når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet, det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, skal barnehagepersonalet av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten. Plikten til å avgi informasjon av eget tiltak omtales som meldeplikten. Meldeplikten gjelder uten hinder av taushetsplikten så lenge vilkårene for å sende bekymringsmelding er oppfylt. Etter pålegg fra barneverntjenesten, plikter barnehagepersonalet å gi opplysninger. Denne plikten omtales som opplysningsplikten.

Det fremgår av bestemmelsen i barnehageloven § 22, at opplysninger normalt skal gis av styreren i barnehagen. Dette er en saksbehandlingsregel og fritar ikke den enkelte ansatte fra dennes opplysningsplikt.

##### *1.2. Fylkesmannens undersøkelser*

I Brønnøy kommune er det 6 kommunale og 5 ikke-kommunale barnehager. To av de kommunale barnehagene er avdelinger i oppvekstsentre. Brønnøy er en to-nivåkommune. Under rådmannen er det 11 virksomhetsområder (VO). I rådmannens fagstab er det en oppvekstfaglig rådgiver. Rådmannen er delegert myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker etter barnehageloven, som ikke er av prinsipiell betydning, jf. kommunens

delegasjonsreglement. I praksis er det oppvekstfaglig rådgiver som ivaretar barnehagemyndighetens oppgaver. Per tiden er ikke denne fullmakten skriftliggjort.

Tilsynet viser at barnehagemyndigheten har flere ulike møtepunkter med barnehagene. Det er dokumentert referater fra nettverksmøter, samt agenda og referat fra samordnet opptak. Kommunen har styrernettsverk for styrere fra alle barnehagene og et kommunalt ledernettsverk hvor styrere fra de kommunale barnehagene deltar. Kommunen gjennomfører møter med styrerne i de ikke-kommunale barnehagene ved behov, for eksempel i forbindelse med beregning av kommunalt tilskudd. De kommunale barnehagene i sentrum (organisert i virksomhetsområde 5, VO5) har egne møter, det har også styrerne i de ikke-kommunale barnehagene. Barnehagene uttrykker at de tradisjonelt har hatt to møter i året i et regionalt barnehagenettsverk. For tiden er det imidlertid noe uenighet rundt nettverkets organisering, innhold og mandat.

Ut over de faste møtepunktene, har kommunen jevnlig kontakt med både de kommunale og ikke-kommunale barnehagene. Veiledning av barnehagene skjer ofte i forbindelse med denne kontakten. Barnehagene er ikke enige om hvorvidt kommunen tilbyr veiledning utenom dette.

Brønnøy kommune har veiledningsprosedyrer for nytilsatte lærere og førskolelærere kalt *Brønnøymodellen*. Modellen innebærer blant annet at nytilsatte får veiledning gjennom *Forum for nytilsatte* som avholdes to ganger i året. I *Brønnøymodellen/evalueringsplan* fremkommer det at barneverntjenesten skal være obligatorisk tema hver høst. Via intervju blir det bekreftet at kommunen bestiller tema hos barneverntjenesten, og at dette omhandler meldeplikten.

De barnehageansatte som deltok i tilsynet var kjent med meldeplikten til barneverntjenesten, også den individuelle plikten alle barnehageansatte har. Noen av barnehagene har egne skriftlige rutiner for melding til barnevernet og har hatt temaet på dagsorden.

### *1.3. Fylkesmannens vurdering*

Vi legger til grunn at Brønnøy kommune er kjent med sitt ansvar som barnehagemyndighet, og at oppgavene i praksis er plassert hos en representant for rådmannen. Formelt sett er denne myndigheten ikke delegert fra rådmannsnivå. Brønnøy kommune redegjør for at myndighetsansvaret innebærer oppgaver ovenfor alle barnehagene i kommunen uavhengig av eierforhold. Vi vurderer det derfor slik at de har oversikt over hvilke barnehager de skal gi veiledning eller kan føre tilsyn med. Gjennom de foreliggende møtepunktene får kommunen informasjon om barnehagene. Vi finner det sannsynliggjort at kommunen nyttiggjør seg denne kunnskapen til å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

Brønnøy kommune veileder både kommunale og ikke-kommunale barnehager fortløpende i spørsmål de har behov for å få besvart. På generell basis er vi i tvil om kommunen er tilstrekkelig proaktiv, særlig med tanke på å avdekke behov barnehagene ikke selv melder. Proaktivitet er et viktig moment når vi ser på om kommunen, gjennom aktiv veiledning, påser at barnehagene driver i samsvar med regelverket. Barnehagene viser imidlertid god kunnskap om meldeplikts bestemmelsen i barnehageloven § 22, og kommunen er kjent med at barnehagen har slik kunnskap. Videre sikrer *Brønnøymodellen* at alle nytilsatte førskolelærere får veiledning om meldeplikten til barneverntjenesten. I denne forbindelsen viser tilsynet at kommunen er aktiv. Utfordringen med denne modellen er imidlertid at den kun omfatter nytilsatte førskolelærere. Andre nytilsatte i barnehagene faller utenfor ordningen. I tillegg gis

det ikke noe tilsvarende tilbud til ansatte i barnehagene som ble ansatt før *Brønnøymodellen* ble gjort gjeldende. Vi har likevel ikke holdepunkter for å tro at kommunen, på tilsynstidspunktet, ikke foretar en risikovurdering og vurdering av behov for veiledning om temaet. Vi forventer imidlertid at dette er momenter kommunen inkluderer i en fremtidig risikovurdering.

Vi har ikke grunn til å tro at den veiledningen som kommunen gir både fortløpende og i forbindelse med *Brønnøymodellen*, ikke bygger på en riktig forståelse av lovgrunnlaget.

## **2. Kommunens tilsyn med barnehagene**

### *2.1. Rettslige krav*

Kommunen som barnehagemyndighet skal, etter barnehageloven § 16, føre tilsyn med at den enkelte barnehage drives i tråd med regelverket. Kommunestyret bestemmer hvilket organ dette skal legges til, jf. kommuneloven §§ 10 og 11,12 og 23 nr. 4.

Barnehageloven angir ingen ubetinget plikt til å gjennomføre tilsyn med barnehagene. Behovet for tilsyn vil avhenge av den øvrige kontakten barnehagemyndigheten har med barnehagene, og den veiledningen de for øvrig gir. Kommunen velger selv hvordan den vil oppfylle sitt tilsynsansvar, men tilsynet må systematiseres og ha kontinuitet. Tilsynet omfatter krav til drift og generelle oppgaver, barnehagens innhold og kvalitet, samt taushetsplikt og opplysningsplikt til sosial- og barneverntjeneste.

Dersom kommunen avdekker forhold som strider mot regelverket, kan de gi pålegg om retting, eventuelt stenging. Slike pålegg er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b og kan påklages til Fylkesmannen.

### *2.2. Fylkesmannens undersøkelser*

Brønnøy kommune har en regional plan for tilsyn og kvalitetsutvikling av barnehagene på Sør-Helgeland. Planen er utarbeidet av styrere fra de fem kommunene i regionen. Tilsynet blir gjennomført av en gruppe *vurderere* som består av styrere fra alle de fem kommunene. De ikke-kommunale barnehagene er ikke representert i denne gruppa.

Den regionale planen inneholder en treårig fremdriftsplan med oversikt over hvilke barnehager som skal ha tilsyn og når. Alle barnehagene skal ha tilsyn minimum hvert tredje år. I spesielle tilfeller eller oppfølgingssaker kan det bli gjennomført tilsyn oftere.

Tilsynsplanen er delt i to; A) *Tilsyn med barnehagens rammebetingelser* (rammetilsyn) og B) *Ekstern barnehagevurdering*. Tilsynets del A omfatter en kontroll av at barnehagene drives i henhold til lover, forskrifter og kommunale vedtak. Dette omfatter barnehageloven med forskrifter, rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, forskrift om sikkerhet på lekeplassen, forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.m samt plan- og bygningsloven. Tema innenfor dette tilsynet velges av tilsynsgruppa (vurdererne). Tilsynets del B omfatter en vurdering av barnehagens innhold og kvalitet. Tema for dette tilsynet velges av den enkelte barnehagen på bakgrunn av en ståstedsanalyse. Barnehageansattes meldeplikt til barnevernstjenesten er ikke et av temaene i tilsynsplanen. Det bekreftes i intervju at meldeplikten hittil ikke har vært et av temaene for tilsyn.

Tilsynsplanen viser at det skal sendes en tilsynsrapport til kommunen som tilsynsmyndighet, én uke etter gjennomført tilsyn. Rapporten skal inneholde et forslag til vedtak med pålegg om retting, samt opplysninger om klagebehandling. Brønnøy kommune har lagt fram fire rapporter etter rammetilsyn og et vedtak med pålegg om retting. Rapportene etter tilsynets del B, *Ekstern vurdering*, er tilgjengelige på kommunens hjemmeside. Det bekreftes i intervjuene at kommunen følger opp pålegg til eventuelle avvik er rettet opp. Det framkommer også at kommunen, i 2014, ikke har hatt kapasitet til å vurdere og eventuelt fatte vedtak med pålegg om retting, etter tilsynene dette året.

### *2.3. Fylkesmannens vurdering*

Brønnøy kommune har valgt å føre tilsyn med barnehagene regelmessig for å påse at driften er i tråd med gjeldende regelverk. Vi merker oss at barnehageloven nevnes generelt, mens meldepliktbestemmelsen ikke nevnes spesielt. Sett i sammenheng med barnehagemyndighetens oppfatning av behovet for veiledning om meldeplikten, er det heller ikke her grunnlag for å stille spørsmål ved om kommunen fører tilsyn som svarer til behovet. Videre er det heller ikke grunn til å stille spørsmål ved om tilsynet er basert på korrekt lovforståelse eller ikke.

Ettersom det på tilsynstidspunktet ikke har vært ført tilsyn med barnehagenes forståelse av meldeplikten, er det liten grunn til å vurdere et slikt tilsyns lovlighet. Tilsvarende gjelder vurderingen av om vedtak med pålegg om retting er i samsvar med forvaltningslovens regler.

Vi merker oss imidlertid at tilsynsmetoden som Brønnøy kommune benytter, legger til rette for å vurdere spørsmål om lovlighet. Selv om kommunen mottar tilsynsrapport og forslag til pålegg om retting fra gruppen med *vurderere*, foretar de selv en vurdering av funn, konkluderer og eventuelt vedtar pålegg om retting. Kapasitetsproblemer i 2014 har imidlertid vist at kommunens konklusjoner ikke har blitt formalisert i vedtak. Likevel har kommunen fulgt opp at tiltak for å rette lovbruddene har blitt iverksatt og rettet. Gjennom tilsynsrapport og et eventuelt etterfølgende vedtak, formidles vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehagene. Gjennom prosessen er barnehagene dessuten aktivt inkludert.

### **3. Fylkesmannens konklusjon (jf. Foreløpig rapport 5.3)**

Etter en helhetsvurdering har vi kommet til at Brønnøy kommune gir aktiv veiledning til kommunale og ikke-kommunale barnehager som tilsvarende behovet på tilsynstidspunktet. Veiledningen bygger på en korrekt lovforståelse.

Brønnøy kommune, påser gjennom aktiv veiledning og tilsyn at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Herunder påser kommunen at barnehagene har kunnskap om meldepliktbestemmelsen i barnehageloven § 22.