



TILSYNSRAPPORT

Opplysningsplikten til
barneverntjenesten og
barnehagemyndighetens ansvar

Rana kommune

08.02.17

Innholdsfortegnelse

Forord	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Rana kommune	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet	4
2.2 Tema for tilsyn	4
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
3. Innholdet i opplysningsplikten som overordnede rettslige krav	5
4. Kommunens generelle ansvar for å påse regelverksetterlevelse - risikovurderinger	5
4.1 Rettslig krav	5
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	6
4.3 Fylkesmannens vurderinger	7
4.4 Fylkesmannens konklusjon	8
5. Kommunens generelle ansvar for å påse regelverksetterlevelse - veiledning ...	8
5.1 Rettslig krav	8
5.2 Fylkesmannens undersøkelser	9
5.3 Fylkesmannens vurderinger	9
5.4 Fylkesmannens konklusjoner	9
6. Kommunens generelle ansvar for å påse regelverksetterlevelse - tilsyn	10
6.1 Rettslig krav	10
6.2 Fylkesmannens undersøkelser	10
6.3 Fylkesmannens vurderinger og bemerkninger	11
7. Kommunens ansvar for regelverksetterlevelsen i enkeltsaken	11
7.1 Rettslig krav	11
7.2 Fylkesmannens undersøkelser	11
7.3 Fylkesmannens vurderinger	12
7.4 Fylkesmannens konklusjon	13
8. Frist for retting av lovbrudd	13
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	14

Forord

En av avdelingene hos Fylkesmannen i Nordland mottok en konkret anmodning om å åpne tilsyn med Rana kommune. Henvendelsen kom på bakgrunn av en sak der en far ble dømt for mishandling av sine barn, hvor et av barna døde som følge av mishandlingen. På grunn av sakens alvorlighet besluttet Fylkesmannen i Nordland å føre tilsyn med flere sektorer.

Opplysninger fra dokumenter som tilhører straffesaken er i hovedsak ikke relevante for de vurderingene som vi skal gjøre i tilsynet. Av personvern hensyn vil det heller ikke bli referert til slike opplysninger. På hendelsestidspunktet gikk det avdøde barnet sammen med sine søsken i NN barnehage. Av hensyn til de involverte barnas personvern velger vi ikke å gå ut med navnet på barnehagen.

Tilsynets første del omhandler Rana kommunes generelle ansvar som barnehagemyndighet. Det vil si ansvaret for å påse at barnehagene blir drevet i samsvar med gjeldende regelverk. I denne sammenhengen er det ansvaret for å påse at barnehagene kjenner til og overholder opplysningsplikten til barneverntjenesten sentralt.

For å kunne vurdere Rana kommunes generelle ansvar som barnehagemyndighet, har vi intervjuet ansatte i en privat barnehage. Vi vil understreke at denne barnehagen ikke på noen måte er involvert i enkeltsaken.

Den andre delen av tilsynet omhandler Rana kommunes ansvar for å påse at opplysningsplikten ble overholdt i tilknytning til enkeltsaken. Dette innebærer blant annet at vi må se nærmere på NN barnehages oppmerksomhetsplikt og om barnehagen har hatt plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten av eget tiltak (meldeplikten). Videre må vi se på kommunens eventuelle kjennskap til disse forholdene. Vi understreker at det er kommunens ansvar som barnehagemyndighet som er gjenstand for tilsyn og ikke barnehagens handlemåte.

Barnehagelovens bestemmelse om opplysningsplikten inneholder tre plikter:

1. Plikt til å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet (oppmerksomhetsplikten).
2. Plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten av eget tiltak (meldeplikten).
3. Plikt til å gi opplysninger når barneverntjenesten pålegger det (opplysningsplikten).

Pliktene i punkt 2 og 3 blir begge ofte omtalt som *opplysningsplikten* men vi velger å skille mellom dem. Når vi snakker om *meldeplikten* i denne rapporten, er det altså plikten til å gi opplysninger av eget tiltak vi mener. Når vi snakker om *opplysningsplikten* er det i hovedsak som en fellesbetegnelse på alle tre pliktene.

I denne rapporten har vi konkludert med lovbrudd på Rana kommunes generelle ansvar for å påse regelverksetterlevelse i barnehagene.

1. Innledning

I brev datert 05.07.16 åpnet Fylkesmannen tilsyn med Rana kommune som barnehagemyndighet. Tema for tilsynet er barnehagemyndighetens ansvar og opplysningsplikten til barneverntjenesten, jf. barnehageloven §§ 8 sammenholdt med 22.

Det er kommunen som har det overordnede ansvar for at barnehagene drives i tråd med barnehageloven, jf. barnehageloven § 8. Kommunen er derfor adressat for denne tilsynsrapporten.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbruddet som er avdekket under tilsynet. **Rettefristen er 31.03.17.** Dersom lovbruddet ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Nordland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60d.

2. Om tilsynet med Rana kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet jf. barnehageloven § 9 første ledd. Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er lovlighetstilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. Tilsynet skal være preget av åpenhet, likebehandling, etterprøvbarhet og effektivitet.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som lovbrudd. Dette gjelder uavhengig av om det er barnehageloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsyn

Temaet for tilsynet er om Rana kommune som barnehagemyndighet

- påser at barnehagene i kommunen blir drevet i tråd med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 sammenholdt med §§ 16 og 22.
- har påsett at NN barnehage har overholdt opplysningsplikten til barneverntjenesten ved å være oppmerksom på forhold ved barna som kunne ført til tiltak fra barneverntjenesten, jf. barnehageloven §§ 8 sammenholdt med 22 første ledd.
- har påsett at NN barnehage overholdte meldeplikten de har av eget tiltak, dersom de hadde grunn til å tro at barna ble utsatt for mishandling i hjemmet, jf. barnehageloven §§ 8 sammenholdt med 22 annet ledd første punktum.

Ved utgangen av 2015 mottok en av avdelingene hos Fylkesmannen i Nordland anmodning om å føre tilsyn med en konkret kommunal sektor i Rana kommune. Henvendelsen kom på bakgrunn av en sak der en far ble dømt for mishandling av sine barn. Et av barna døde som følge av mishandlingen. På bakgrunn av det som fremkom i anmodningen, samt sakens alvorlighetsgrad, besluttet Fylkesmannen å føre tilsyn med flere av de involverte kommunale sektorene.

Barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, skal få nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Dette fremgår tydelig av formålet med barnevernslovgivningen. For at barneverntjenesten skal kunne utføre sitt oppdrag, er de avhengige av at blant annet barnehagene følger med barn, følger opp barn og sier fra om sine bekymringer for barn. På grunn av dette er det svært viktig at kommunen som barnehagemyndighet og de ansatte i barnehagene har kjennskap til opplysningsplikten og hvordan de overholder denne.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Rana kommune ble åpnet gjennom brev 05.07.16. Kommunen er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c. Våre vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervjuer, se vedlegg. Det ble gjennomført stedlig tilsyn 01.11.16.

3. Innholdet i opplysningsplikten som overordnede rettslige krav

Det følger av bestemmelsen i barnehageloven § 22 at barnehagepersonale har opplysningsplikt til barneverntjenesten. Opplysningsplikten gjelder for alle som er ansatt i barnehagen, uavhengig av faglig bakgrunn. Bestemmelsen er delt inn i tre ulike plikter; oppmerksomhetsplikten (første ledd), meldeplikten (annet ledd første punktum) og opplysningsplikten (annet ledd annet punktum).

Oppmerksomhetsplikten innebærer at barnehagepersonalet, gjennom sitt arbeid, er pålagt å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Forutsetningen for å oppfylle oppmerksomhetsplikten er at personalet har kunnskap om hva som kan føre til tiltak og hvilke situasjoner som utløser plikten til å melde fra.

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. Dette innebærer et individuelt ansvar og man behøver som hovedregel ikke å innhente noens tillatelse til å melde sin bekymring. Man har grunn til å tro når man har en begrunnet bekymring. Det er ikke noe krav om sikker viten. Meldeplikten gjelder uten hinder av taushetsplikten så lenge vilkårene for å sende bekymringsmelding er oppfylt.

Opplysningsplikten innebærer også en plikt til å gi opplysninger etter pålegg fra barneverntjenesten.

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.

Innholdet i bestemmelsen om opplysningsplikt til barnevernet ligger til grunn for vurderingene og konklusjonene som fremkommer under punktene 4-7 i rapporten.

4. Kommunens generelle ansvar for å påse regelverksetterlevelse - risikovurderinger

4.1 Rettslig krav

Barnehageloven § 8 fastslår at kommunen er barnehagemyndighet. Bestemmelsen presiserer kommunens ansvar for å påse at barnehagene blir drevet i tråd med barnehageloven. Dette innebærer at barnehagemyndigheten skal ha oversikt over barnehagens opplysningsplikt til barneverntjenesten slik den er beskrevet i barnehageloven § 22. I tillegg må barnehagemyndigheten sørge for å skaffe seg tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehagen oppfyller opplysningsplikten.

Som et ledd i ansvaret for å påse regelverksetterlevelse i barnehagene, må barnehagemyndigheten foreta vurdering av risiko for lovbrudd. Her må barnehagemyndigheten ta utgangspunkt i sin egen og barnehagenes forståelse av opplysningsplikten, samt sin kunnskap om barnehagenes praksis. Disse risikovurderingene skal danne grunnlag for å avdekke et eventuelt behov for å iverksette veiledning eller tilsyn. Det er en forutsetning at barnehagene gjør risikovurderinger på bakgrunn av en riktig forståelse av barnehageloven § 22.

For å påse at barnehagene oppfyller opplysningsplikten har barnehagemyndigheten to virkemidler; aktiv veiledning og tilsyn. Ansvar for å påse regelverksetterlevelse innebærer at barnehagemyndigheten må gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger. Barnehagemyndigheten har tilsynshjemmel i barnehageloven § 16.

4.2 Fylkesmannens undersøkelser

I Rana kommunes reglement for delegering av myndighet er ansvaret for tilsyn og veiledning med kommunale og private barnehager, plassert hos barnehagesjefen. Barnehagesjefen eller barnehagesjefens kontor er heretter omtalt som barnehagemyndigheten.

Lovforståelsen som barnehagemyndigheten legger til grunn, kommer klarest til uttrykk gjennom skjemaet *Bekymring for barn* og *Prosedyre vedrørende tiltak for enkeltbarn*. Dette er skjema og rutiner som barnehagemyndigheten har utarbeidet. Intervjuene viser at de ansatte helt ned på assistentnivå er kjent med og følger prosedyrene. Skjemaet *Bekymring for barn* viser hvordan man behandler bekymringen internt i barnehagen, at man skal gå tjenestevei og hvem som har ansvar for fremdrift i saken. Videre fremgår det av rutinen at foreldrene skal orienteres om bekymringen umiddelbart etter at den er tatt opp med styrer, med mindre man har mistanke om straffbare forhold. Det går klart frem at det er styrer som tar beslutningen om bekymringen skal meldes videre til barneverntjenesten. Intervjuene viser at det ikke er vanlig at styrer overprøver en ansatts bekymring og sånn sett stopper at den blir meldt videre.

Rutinen *Prosedyre vedrørende tiltak for enkeltbarn* beskriver handlemåte og ansvars plassering når man beslutter å iverksette tiltak på bakgrunn av bekymring. Iverksetter man tiltak internt i barnehagen skal dette føres i *Tiltaksskjema: saksgang i forbindelse med enkeltbarn*. Evaluering er et sentralt punkt i dette skjemaet. Videre beskriver *Prosedyre vedrørende tiltak for enkeltbarn* når og hvordan man skal melde bekymring til barneverntjenesten. Rutinen åpner for at man kan drøfte med barneverntjenesten dersom man er usikker. Videre viser rutinen at bekymringsmeldingen skal være skriftlig og når tid barnehagen skal informere foreldrene. Det blir understreket at foreldre ikke skal få varsel dersom man er bekymret for vold eller seksuelt misbruk.

Barnehagemyndigheten får kunnskap om hvordan de kommunale barnehagene oppfyller oppmerksomhets- og meldeplikten gjennom styrermøtene. Intervjuene viser at bekymring for barn er et fast punkt på disse møtene, noe rutinebeskrivelsen også bekrefter. Barnehagemyndigheten anser dette møtepunktet som en viktig kilde til informasjon om de kommunale barnehagenes forståelse og praktisering av meldeplikten til barneverntjenesten. *Rutiner for møter mellom kommunen og barnehagene* viser at det skal være ca. 4 møter mellom barnehagemyndigheten og de private barnehagene pr. barnehageår. Intervjuene bekrefter ikke dette. De viser at det er mindre fast struktur på møtepunktene mellom barnehagemyndigheten og de private barnehagene. Eksempelvis har de private barnehagene egne styrermøter hvor det er ønskelig at barnehagemyndigheten deltar. Ut over dette viser barnehagemyndigheten til at barnehagene selv tar mye kontakt.

Det er utarbeidet en *Kommunal plan for tilsyn med barnehager i Rana*, hvor det er planlagt tilsyn med både kommunale og private barnehager. Samtlige av barnehagene i kommunen skal ha tilsyn hvert tredje år. I tillegg skal samtlige barnehager gjennomføre en årlig elektronisk rapportering (heretter omtalt som webtilsyn). Intervjuene viser at barnehagemyndigheten benytter webtilsynet for å skaffe seg et oversiktsbilde. I webtilsynet må barnehagene svare på om de ansatte kjenner til opplysningsplikten, om barnehagen har meldt bekymring til barneverntjenesten og i så tilfelle angi antall meldinger. Barnehagemyndigheten redegjør for at de vil vurdere fremtidige tilsyn med opplysningsplikten ut fra denne informasjonen.

Barnehagemyndigheten veileder fortløpende når barnehagene tar kontakt. Ut over dette har barnehagemyndigheten tilbudt alle ansatte i kommunale og private barnehager årlige kurs med Kari

Killén. Killéns kompetanseområder er blant annet barns tilknytning, utvikling, risiko, samspill mellom foreldre og barn, overgrep, vanskjøtsel av barn og tverrfaglig samarbeid. Dette fremgår av et eksempel på invitasjon til kurs. Ut over dette har barneverntjenesten deltatt på styremøtene for de kommunale barnehagene. Barnehagemyndigheten redegjør for at de private barnehagene har egne møtepunkter med barneverntjenesten.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Barnehagemyndigheten har god oversikt over innholdet i ansvaret for å påse regelverksetterlevelse, og at ansvaret gjelder overfor både kommunale og private barnehager.

Det er en forutsetning for å oppfylle ansvaret for å påse regelverksetterlevelse at barnehagemyndigheten selv har en korrekt lovforståelse. Tilsynsdokumenter og intervjuer trekker i retning av at verken barnehagene eller barnehagemyndigheten har et bevisst forhold til lovens ordlyd og vilkår. Dette gjelder særlig innholdet i oppmerksomhetsplikten, terskelen for å melde bekymring til barneverntjenesten og at meldeplikten er en individuell plikt. At man har en individuell plikt mener vi er viktig å fremheve, særlig når man har rutiner som beskriver at bekymringsmeldinger er styrerens ansvar. Intervjuene bekrefter også at det er praksis å overlate dette til styreren. Intervjuene viser imidlertid også at de ansatte ikke opplever at styreren overprøver dem. Dette er helt klart et område der det er risiko for lovbrudd, men på tilsynstidspunktet kan vi ikke se at dette følger av en ukorrekt lovforståelse fra barnehagemyndigheten. Årsaken er at de forelagte skjema og rutinebeskrivelsen legger til rette for en praksis som er i tråd med vilkårene i både oppmerksomhets- og meldeplikten. I denne sammenhengen legger vi vekt på at de ansatte helt ned på assistentnivå er kjent med prosedyrene og handler i tråd med disse. På grunn av at skjema og rutinebeskrivelse fremhever tidlig foreldresamarbeid og muligheten til å drøfte med barneverntjeneste anonymt, har vi ikke grunn til å tro at terskelen for å melde bekymring er lavere enn det loven legger opp til. Det får derfor ikke avgjørende betydning at barnehagemyndigheten ikke gjengir lovteksten, redegjør for innholdet i lovteksten eller siterer den direkte.

Gjennom webtilsynet får barnehagemyndigheten tall på om barnehagen har meldt bekymring, og i så tilfelle hvor mange ganger. Denne informasjonen får barnehagemyndigheten både fra de kommunale og private barnehagene. Vi finner det sannsynliggjort at spørsmålene i webtilsynet tar utgangspunkt i bestemmelsen om opplysningsplikt. Webtilsynet må imidlertid suppleres for at barnehagemyndigheten skal kunne foreta noen vurderinger av risiko for lovbrudd.

Vi finner det sannsynliggjort at de kommunale styrerne benytter seg av muligheten til å drøfte bekymringer i styremøtene med barnehagemyndigheten. Videre finner vi det sannsynliggjort at barnehagemyndigheten blir kjent med de kommunale barnehagenes praksis på denne måten. Når det kommer til de private barnehagene har vi ingen representativ informasjon om hvordan praksisen er. Dette er heller ikke noe som barnehagemyndigheten har beskrevet. Barnehagemyndigheten får riktignok informasjon gjennom webtilsynet og fortløpende henvendelser fra samtlige barnehager. Likevel er vi i tvil om barnehagemyndigheten har *tilstrekkelig* kunnskap om hvordan de private barnehagene oppfyller sine plikter etter bestemmelsen om opplysningsplikt til barneverntjenesten.

Tilsynet gir oss grunn til å tro at barnehagemyndigheten har hatt stort fokus på opplysningsplikten til barneverntjenesten i løpet av de siste årene. Det er sannsynliggjort at årsaken er at barneverntjenesten ga tilbakemeldinger om at det nesten ikke kom bekymringsmeldinger fra barnehagene. Videre er det sannsynliggjort at barnehagemyndigheten innførte rutinen med å ta opp bekymringer for barn i styremøtene med de kommunale barnehagene, som en konsekvens av disse tilbakemeldingene. Vi har videre forstått det slik at tilbudet om kurs med Kari Killén er en følge av dette fokuset. At alle barnehageansatte, både i kommunale og private barnehager har fått tilbud om å delta på disse kursene, trekker i retning av at barnehagemyndigheten har et veiledningstilbud som svarer til behovet. Når det kommer til veiledning fra kommunens barneverntjeneste, finner vi at

denne er i regi av barnehagemyndigheten. Her legger vi vekt på at barneverntjenesten har deltatt på styremøtet. Denne veiledningen ble imidlertid bare tilbudt styrerne i de kommunale barnehagene. Men så lenge de private barnehageansatte kjenner til og har blitt tilbudt kurs med Kari Killén, kan vi etter en helhetsvurdering si at barnehagemyndigheten oppfyller et minimumskrav for å dekke også de private barnehagenes behov for veiledning. Vi har derfor kommet til at veiledningstilbudet dekker behovet til både de kommunale og private barnehagene. Sammenholdt med våre vurderinger av barnehagemyndighetens lovforståelse, finner vi det sannsynliggjort at disse risikovurderingene bygger på en riktig forståelse av opplysningsplikten.

Fylkesmannens tilsyn viser at barnehagemyndigheten gjør risikovurderinger på bakgrunn av webtilsynet når de planlegger tilsyn med barnehagene. Opplysningsplikten har imidlertid ikke vært en del av denne tilsynsplanleggingen. Vi har indikasjoner på at barnehagemyndigheten vil begynne å bruke informasjon fra webtilsynet for å vurdere tilsyn med dette temaet også. Fylkesmannens tilsyn viser også at de kommunale barnehagene muligens ikke har hatt behov for tilsyn med opplysningsplikten, fordi barnehagemyndigheten påser regelverksetterlevelse gjennom veiledning. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelige holdepunkter for å si at barnehagemyndigheten har trukket denne konklusjonen på bakgrunn av konkrete risikovurderinger. Her legger vi særlig vekt på at barnehagemyndigheten har mindre kjennskap til de private barnehagenes praksis og gir mindre veiledning om temaet. Etter en helhetsvurdering kan vi derfor ikke konkludere med at risikovurderinger har funnet sted når det gjelder barnehagemyndighetens tilsyn med barnehagene.

Rana kommune som barnehagemyndighet har en grundig planlagt tilsynsvirksomhet på mange viktige områder innenfor barnehageloven. Likevel er det vanskelig å konkludere med at de fører tilsyn med barnehagenes etterlevelse av opplysningsplikten som svarer til behovet. Her må vi legge avgjørende vekt på at de tilsynelatende ikke gjør risikovurderinger av behovet for tilsyn.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Rana kommune som barnehagemyndighet, har oversikt over barnehagens opplysningsplikt til barneverntjenesten slik den er beskrevet i barnehageloven § 22. Dette gjelder innholdet i både oppmerksomhets- og meldeplikten.

Barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan de kommunale barnehagene oppfyller sin oppmerksomhets- og meldeplikt.

Barnehagemyndigheten har ikke tilstrekkelig kunnskap om hvordan de private barnehagene oppfyller oppmerksomhets- og meldeplikten.

Barnehagemyndigheten bruker kunnskap om de kommunale barnehagenes kjennskap til innholdet i opplysningsplikten når de vurderer behov for veiledning. Risikovurderingen bygger på en korrekt lovforståelse. Barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning i tråd med denne risikovurderingen.

Barnehagemyndigheten bruker ikke kunnskap om barnehagens kjennskap til innholdet i opplysningsplikten når de vurderer behov for tilsyn.

5. Kommunens generelle ansvar for å påse regelverksetterlevelse - veiledning

5.1 Rettslig krav

Gjennom sine risikovurderinger kan barnehagemyndigheten avdekke at barnehagene har behov for veiledning om opplysningsplikten. Barnehagemyndigheten må veilede på en slik måte at det er egnet

til å oppfylle kravet til å påse regelverksetterlevelse, jf. barnehageloven § 8. Det er derfor en forutsetning at veiledningen er basert på en riktig forståelse av bestemmelsen i barnehageloven § 22.

5.2 Fylkesmannens undersøkelser

Det blir redegjort for at bekymringer for barn er et fast punkt på de ukentlige møtene mellom kommunen og styrerne i de kommunale barnehagene. *Rutiner for møter mellom kommunen og barnehagene* bekrefter dette. Her veileder styrerne hverandre, samt drøfter om tvilstilfeller bør eller skal meldes til barneverntjenesten. Intervjuene viser at barneverntjenesten har deltatt på styremøtet med informasjon om opplysningsplikten og deres forventinger til barnehagene som melder.

Tilsvarende fast møtstruktur mellom kommunen og de private barnehagene er ikke forevist Fylkesmannens tilsyn. Intervjuene gir heller ikke noen svar på om disse møtes fast og hva som eventuelt blir drøftet. Det er imidlertid uttalt at de private barnehagene har felles fagdager med de kommunale, hvor styrerne møter hverandre.

For tilsynet har kommunen lagt frem rutinebeskrivelsene *Bekymring for barn og Prosedyre vedrørende tiltak for enkeltbarn*. Disse rutinene beskriver hvordan man skal handle internt i barnehagen ved bekymring. Det ene skjemaet inneholder også en beskrivelse av når og hvordan man melder bekymring til barneverntjenesten. Skjemaets funksjon er dessuten å registrere bekymringer som fører til tiltak.

Fylkesmannens tilsyn viser at det blir gjennomført faste kurs med Kari Killén som er åpen for alle ansatte i de kommunale og private barnehagene. Av den resterende tilsynsdokumentasjonen, har det vært relevant å se til *Kommunale barnehagers rutiner ved nyansettelser*. Her er taushetsplikten beskrevet, men ikke opplysningsplikten.

5.3 Fylkesmannens vurderinger

Rana kommune har etter vår vurdering noen rutinebeskrivelser som er veiledende for barnehagene for det tilfelle at de står ovenfor en konkret bekymring. Vi har inntrykk av at det i tillegg er mye løpende veiledning når barnehagene tar kontakt med barnehagemyndigheten. Sentralt i barnehagemyndighetens veiledning er styremøtene med de kommunale barnehagene og kursrekkene med Kari Killén.

Kursrekkene til Kari Killén oppfatter vi som relevante og praktisk innrettet, slik at barnehagene får veiledning om hva de skal se etter ved bekymringer og hvordan de skal håndtere det de eventuelt ser. Tilsynet viser at det er et bevisst valg av barnehagemyndigheten å kjøre kurs med Killén i veiledningsøyemed. At de private barnehagene også blir invitert, vurderer vi som positivt ut fra likebehandlingsprinsippet. Vi har ingen holdepunkter for å si at kursrekken til Killén ikke bygger på korrekt forståelse av bestemmelsen om opplysningsplikten.

5.4 Fylkesmannens konklusjoner

Rana kommune som barnehagemyndighet, gir veiledning om opplysningsplikten som er basert på en riktig forståelse av innholdet i barnehagelovens bestemmelse.

6. Kommunens generelle ansvar for å påse regelverksetterlevelse - tilsyn

6.1 Rettslig krav

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse etterlevelse av opplysningsplikten. Det er en forutsetning at barnehagemyndighetens tilsyn bygger på en riktig forståelse av barnehageloven § 22.

Tilsynshjemmelen er nedfelt i barnehageloven § 16. I tilsynet må barnehagemyndigheten innhente informasjon som gjør at den kan ta stilling til, vurdere og konkludere på spørsmål om barnehagen oppfyller opplysningsplikten. Etter de ulovfestede prinsippene om forsvarlig saksbehandling, er det et krav om at barnehagens vurderinger og konklusjoner blir formidlet til barnehagen skriftlig.

Barnehagemyndigheten kan gi barnehagen et pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold. Dette følger av barnehageloven § 16. Et pålegg om retting eller stenging er et enkeltvedtak som skal følge forvaltningslovens regler i kapittel IV-VI. Dersom barnehagemyndigheten vurderer å vedta pålegg om retting eller stenging, skal barnehagen få forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Forhåndsvarselet må inneholde opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget som avgjørelsen bygger på. Videre må forhåndsvarselet beskrive hva vedtaket vil innebære og gi barnehagen en frist for å komme med en uttalelse.

Får barnehagen pålegg om retting, skal den samtidig få en frist til å rette opp forholdet. Barnehagemyndigheten må følge opp at lovbrudd blir rettet. Hvis barnehagen ikke overholder rettefristen, eller forholdet ikke lar seg rette, kan barnehagemyndigheten treffe vedtak om stenging. Treffer barnehagemyndigheten et stengingsvedtak skal Fylkesmannen få en kopi til orientering. Dette fremgår av barnehageloven § 16.

Pålegg om retting og vedtak om stenging skal være skriftlig og skal inneholde informasjon om reglene og de faktiske forholdene vedtaket bygger på. Barnehagemyndigheten må også redegjøre for hensynene som har vært avgjørende om de bruker forvaltningsmessig skjønn. Dette fremgår av forvaltningsloven §§ 24 og 25. Vedtaket må dessuten inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og hvordan man skal gå frem ved klage. Disse kravene fremgår av forvaltningsloven § 27. I denne sammenhengen må vedtaket også gi informasjon om retten til å se sakens dokumenter etter forvaltningsloven §§ 18 og 19, og retten til å be om utsatt iverksettelse etter forvaltningsloven § 42.

6.2 Fylkesmannens undersøkelser

Rana kommune redegjør for at det i perioden 2013 til dags dato har blitt gjennomført to typer tilsyn med barnehagene; webtilsyn og varslet stedlig tilsyn. Tilsynsmetodene er også omtalt i *Kommunal plan for tilsyn med barnehagene i Rana*.

For Fylkesmannens tilsyn er det forelagt oss eksempler på to utfylte webtilsyn, fra henholdsvis en kommunal og en ikke-kommunal barnehage. Det følger av tilsynsplanen at kommunen skal gi tilbakemelding til barnehagen på deres besvarelse. Vi har fått to eksempler på at avvik i webtilsynet blir fulgt opp ved brev til barnehagen med krav om retting.

Barnehagemyndigheten har lagt frem noen eksempler på tilsynsrapporter fra deres stedlige tilsyn med barnehagene. Dette er tilsyn med både kommunale og private barnehager. Rapportene viser at barnehagemyndigheten fører tilsyn både med innhold i barnehagen og lovkrav. Opplysningsplikten til barneverntjenesten fremgår ikke som tilsynsystema av disse tilsynsrapportene. Kommunens tilsynsplan

angir hvordan tilsynet med barnehagene skal følges opp, hvordan eventuelle lovbrudd skal kommuniseres og hvordan kommunen skal kreve retting av forholdet. I en av de vedlagte tilsynsrapportene har barnehagen fått pålegg om retting med rettefrist.

6.3 Fylkesmannens vurderinger og bemerkninger

Rana kommune har valgt å føre regelmessig tilsyn med barnehagene for å påse at driften er i tråd med gjeldende regelverk. Generelt sett har vi et positivt inntrykk av tilsynsplanleggingen og tilsynsmetodikken som barnehagemyndigheten har valgt. Vår vurdering er at dette legger til rette for å vurdere lovligheten av barnehagens praksis. Vi merker oss likevel at det ikke blir angitt tema for tilsyn i planverket, og at barnehageloven som hjemmelsgrunnlag blir omtalt i generelle formuleringer. Opplysningsplikten blir ikke nevnt spesifikt. I og med at det ikke har vært gjennomført tilsyn med opplysningsplikten som tema, er det vanskelig å ta stilling til om barnehagemyndigheten har lagt korrekt lovforståelse til grunn for sitt tilsyn. De temaene som barnehagemyndighetens tilsyn omfatter, er ikke relevant å vurdere i Fylkesmannens tilsyn. Vi vil i det følgende kun komme med noen løsere vurderinger og bemerkninger som ikke vil føre til noen konklusjoner omkring barnehagemyndighetens ivaretagelse av sitt ansvar for å påse regelverksetterlevelse.

Vi har ingen grunn til å tro at de spørsmålene om opplysningsplikten som er inkludert i webtilsynet, ikke bygger på en korrekt lovforståelse. De aktuelle spørsmålene er imidlertid formulert slik at det ikke nødvendigvis er noen rette eller gale svar. Det vil derfor bli unaturlig om vi foretar en vurdering av om barnehagemyndigheten innhenter informasjon som gjør at den kan ta stilling til om barnehagene oppfyller opplysningsplikten. For vårt tilsyn med barnehagemyndigheten er det forelagt oss eksempler på oppfølging av resultatet fra webtilsynet. Denne oppfølgingen inkluderer ikke opplysningsplikten, så vi kan ikke foreta en vurdering av hvorvidt barnehagene gjennom denne oppfølgingen har fått varsel om og vedtak med pålegg om retting som oppfyller kravene i forvaltningsloven.

Barnehagemyndigheten har ikke gjennomført stedlig tilsyn med barnehagens etterlevelse av opplysningsplikten på tidspunktet for Fylkesmannens tilsyn. De tilsynsrapportene som er lagt frem for oss, omhandler andre tema. Med dette utgangspunktet kan vi derfor ikke vurdere hvordan barnehagemyndigheten gjør sine vurderinger og hvordan disse blir kommunisert til barnehagene. Det er følgelig heller ikke aktuelt å vurdere om barnehagene får varsel om og vedtak med pålegg om retting som oppfyller kravene i forvaltningsloven.

7. Kommunens ansvar for regelverksetterlevelsen i enkeltsaken

7.1 Rettslig krav

Det rettslige utgangspunktet for undersøkelsene, vurderingene og konklusjonene i dette punktet er innholdet i opplysningsplikten til barneverntjenesten, slik vi har beskrevet dette i punkt 3. For barnehagemyndighetens ansvar for å påse regelverksetterlevelse gjennom veiledning og tilsyn, viser vi til de rettslige kravene slik vi har beskrevet dem under punktene 4.1, 5.1. og 6.1.

7.2 Fylkesmannens undersøkelser

NN barnehage redegjør for at de tre barna hadde plass i barnehagen fra høsten 2012. De gikk på forskjellige avdelinger og utviste stor glede hver gang de møttes i fellesarealene. I lærings situasjonen slet de to eldste barna med konsentrasjonen over lenger tid og behøvde mye voksenoppfølging. Begge de eldste barna mestret hverdagsrutinene godt (eksempelvis håndvask, påkledning, toalettbesøk). Når det kom til lek slet de begge med å initiere samspill og ta del. Den ene hvis det ikke var fysisk lek, den andre hvis det ikke var rolig lek. I konfliktsituasjoner knyttet til lek, kunne begge slå mindre barn. Oppsto det konflikt med jevnaldrende barn, hentet de voksne. Begge

fungerte godt i strukturerte og voksenstyrte aktiviteter. De var trygge på de voksne og hadde behov for voksenkontakt.

Det mellomste barnet slet med sykdom ved oppstart i barnehagen. Helsepersonell var inne i barnehagen med oppfølging i denne perioden. Dette barnet hadde også dårlig grovmotorikk og slet med balansen, men hadde god utvikling ut over i barnehageåret. Om det minste barnet, avdøde, redegjør barnehagen lite. Barnet hadde noen fysiske utfordringer, blant annet med balansen. Barnehagen sier ingenting om utviklingen her.

NN barnehage redegjør for at alle barna hadde stort fravær. Det eldste barnet hadde en fraværsprosent på ca. 50 i løpet av høsten 2013 til februar 2014. Det nest eldste, en fraværsprosent på over 50 i 2013 frem til januar 2014. Barnehagen redegjør for at de ikke fikk beskjed om en stor del av fraværet. Fraværet ble tatt opp med hjemmet som oppga sykefravær som årsak. Intervjuene viser i tillegg at det ikke var uvanlig at alle barna ble hjemme dersom en av dem var syk. I tillegg kunne barna være hjemme i forbindelse med mors svangerskapspermisjon. Intervjuene viser at barnehagen veiledet hjemmet på at barna likevel kunne komme i barnehagen.

Barnehagen redegjør for at barna hadde skyss til barnehagen og at far ofte var med ved bringing og henting. Ved henting viste barna glede over å se far. Intervjuene viser at barnehagen hadde et godt inntrykk av far som omsorgsperson. Barnehagen redegjør for at far deltok på oppstartsmøte og foreldresamtale. Det var et godt samarbeidsklima, med en god dialog og oppfølging av barna og barnehagesituasjonen.

NN barnehage redegjør for at de ikke så noen tegn til vold på ungene. Det var én bekymring for det mellomste barnet som omhandlet språklig og motorisk utvikling. Når det kommer til barnehagens rutiner for å håndtere bekymringer om barn, viser vi til Fylkesmannens undersøkelser under punktene 4.2. og 4.3. NN barnehage hadde ingen bekymring for barna som de tok opp i styremøtene med barnehagemyndigheten. Barnehagemyndigheten redegjør for at de først fikk kjennskap til saken etter at barnet døde. Dette gjaldt også det høye fraværet til barna.

Barnehagemyndigheten redegjør for at de fulgte opp NN barnehage i etterkant av hendelsen. Denne oppfølgingen omfattet bistand fra Kari Killén til bearbeidelse.

NN barnehage har gjennomført webtilsynet i 2014 og 2015. Etter tilsynsplanen skal det også gjennomføres i desember 2016. Barnehagemyndigheten gjennomførte stedlig tilsyn med NN barnehage i november 2014, altså samme året som mishandlingen mot barna ble avdekket. Opplysningsplikten var ikke en del av dette tilsynet. Etter tilsynsplanen skal barnehagemyndigheten gjennomføre stedlig tilsyn med NN barnehage i løpet av 2017.

7.3 Fylkesmannens vurderinger

Det er uomtvistet at barna ble utsatt for mishandling i hjemmet fra vinteren 2013 til vinteren 2014. For å kunne vurdere om barnehagemyndigheten har påsett regelverksetterlevelse i saken, må vi også vurdere barnehagens handlinger. Vi understreker imidlertid at vi ikke konstaterer lovbrudd på barnehagenivå.

I tråd med våre vurderinger under punkt 4.3, legger vi til grunn at NN barnehage har kjennskap til hva som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Vi har ikke holdepunkter for å si at personalet i NN barnehage manglet denne kunnskapen på hendelsestidspunktet. Tilsynet viser at barna har fått den faglige og sosiale oppfølgingen som man kan forvente av barnehagen. Dette er to sentrale momenter når man skal vurdere om oppmerksomhetsplikten er overholdt. NN barnehage har dessuten tatt ansvar for et fungerende samarbeid med hjemmet.

NN barnehage har redegjort for at de ikke hadde grunn til å tro at barna ble utsatt for mishandling i hjemmet. Vi har ikke holdepunkter i tilsynet for å overprøve denne vurderingen. Vi legger særlig vekt på samarbeidet mellom barnehagen og hjemmet, og fars oppfølging av barnehagesituasjonen. I løpet av 2013 hadde de to eldste barna en svært høy fraværsprosent. Vi har grunn til å tro at fraværsprosenten ikke var mindre for avdøde. Tilsynet viser imidlertid at dette var noe barnehagen undersøkte. I tillegg forsøkte barnehagen å få hjemmet til å redusere fravær som ikke skyldes sykdom, herunder fravær for alle ved et av barnas sykdom. Vi har ikke holdepunkter for å vurdere hvorvidt dette ble fulgt opp av hjemmet.

Barnehagen redegjør for at de ikke hadde bekymringer rundt disse barnas hjemmesituasjon som de hadde behov for å drøfte med barnehagemyndigheten. Barnehagemyndigheten redegjør for at de ikke fikk kjennskap til saken før etter dødsfallet. Vi har ingen grunn til å trekke i tvil barnehagens vurdering eller barnehagemyndighetens utsagn. Det er vanskelig å foreta noen vurderinger av om barnehagemyndigheten har gjort risikovurderinger, veiledet eller ført tilsyn med barnehagen i henhold til behov, om veiledning og/eller tilsyn var basert på en korrekt lovforståelse og om resultater fra tilsyn ble formidlet og fulgt opp i tråd med forvaltningslovens regler. Dette fordi det ikke var noen bekymringer rundt barnas hjemmesituasjon fra barnehagens side som krevde handling fra barnehagemyndigheten.

7.4 Fylkesmannens konklusjon

Rana kommune som barnehagemyndighet, hadde ikke kjennskap til eventuelle bekymringer omkring barnas hjemmesituasjon. Barnehagemyndigheten hadde følgelig ikke noe ansvar for å påse regelverksetterlevelse, gjennom veiledning eller tilsyn, i denne enkeltsaken.

8. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i punkt 4 konstatert lovbrudd. I denne rapporten får Rana kommune frist til å rette det ulovlige forholdet, jf. kommuneloven § 60d. **Rettefristen er 31.03.17.** Innen denne datoen må Rana kommune sende Fylkesmannen en erklæring om at forholdet er rettet og en redegjørelse for hvordan.

Dersom forholdet ikke blir rettet innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak. Rana kommune vil kunne klage på vedtaket etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen:

Kommunens generelle ansvar for å påse regelverksetterlevelse – risikovurderinger:

1. Rana kommune som barnehagemyndighet, påser ikke at de private barnehagene drives i samsvar med regelverket.

Rana kommune må i denne forbindelse:

- a) sørge for å skaffe seg tilstrekkelig kunnskap om hvordan de private barnehagene oppfyller oppmerksomhets- og meldeplikten.
- b) bruke kunnskap om de private barnehagenes kjennskap til innholdet i opplysningsplikten når de vurderer behov for tilsyn.

Malin Bruun (tilsynsleder)

Grete Gansmoe (seniorrådgiver)

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Det ble avholdt intervjuer med:

- Barnehagesjef Anita Vonstad
- Styrer i NN barnehage
- Pedagogisk leder i NN barnehage
- Assistent i NN barnehage
- Styrer i Frikultbarnehagen
- Pedagogisk leder i Frikultbarnehagen
- Assistent i Frikultbarnehagen

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Administrativt delegeringsreglement, Rana kommune
- Deler av årsregnskap og årsberetning, Rana kommune 2015
- Rutiner for møter mellom kommunen og barnehagene
- Tilsyn med barnehagene i Rana kommune, redegjørelse
- Kommunal plan for tilsyn med barnehagene i Rana, planperiode 2014-2017
- Varsel om stedlig tilsyn, NN barnehage
- Rapport fra barnehagemyndighetens tilsyn med NN barnehage
- Varsel om stedlig tilsyn med annen barnehage
- Rapport fra barnehagemyndighetens tilsyn med annen barnehage
- Varsel om stedlig tilsyn med annen barnehage
- Rapport fra barnehagemyndighetens tilsyn med annen barnehage
- Webskjema – elektronisk tilsyn med barnehagene i Rana
- Oppfølging av webtilsyn – annen barnehage
- Oppfølging av webtilsyn – annen barnehage
- Kompetanseplan for barnehagene i Rana, 2014-2020
- Kommunale barnehagers rutiner ved nyansettelser
- Skriftlig redegjørelse fra styrer i NN barnehage
- Prosedyre – Bekymring for barn
- Prosedyre vedrørende tiltak for enkeltbarn
- Tiltaksskjema: saksgang i forbindelse med tiltak enkeltbarn