



Fylkesmannen i Nordland

Rapport fra tilsyn med meldeplikten til barnevernet og barnevernets arbeid med meldinger

Tilsynet er rettet mot kommunen som barnehagemyndighet, helsestasjonstjenesten og barneverntjenesten

i

Vågan kommune

Virksomhetens adresse: Rådhuset 8305 Svolvær
Tidsrom for tilsynet: 4.2.2015 – 11.09.2015
Kontaktperson i virksomheten: Leder familieenheten Inger Rasmussen

Sammendrag

Tilsynet er gjennomført som et felles tilsyn rettet 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 avdekket ett lovbrudd i forbindelse med tilsynet:

Vågan kommune oppfyller ikke kravene til myndighetsutøvelse etter barnehageloven § 8, jf. § 22 når det gjelder å påse at barnehagene blir drevet i samsvar med gjeldende regelverk.

Dato: 11.09.2015

Lise Tymi
leder for tilsynet

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

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Sammendrag | 1 |
| 1. Innledning | 4 |
| 2. Tema for tilsynet | 4 |
| 3. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold | 4 |
| 5. Funn | 5 |
| 6. Regelverk | 7 |
| 7. Dokumentunderlag | 7 |
| 8. Deltakere ved tilsynet | 8 |
| Vedlegg | 10 |

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter tilsyn i Vågan kommune i perioden 04.02.2015 – 11.09.2015. Tilsynet inngår som en del av Fylkesmannens planlagte tilsynsvirksomhet i inneværende år og er et samordnet tilsyn mellom Helse- og omsorgsavdelingen, Sosial og vergemåladelingen 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 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.

2. Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er opplysningsplikten til barnevernet, jf. helsepersonelloven § 33 og barnehageloven § 22, 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.

Tilsynet er med bakgrunn i dette rettet mot kommunen som barnehagemyndighet, helsestasjonstjenesten og barneverntjenesten i Vågan kommune.

3. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold

Vågan kommune har pr. 01.01 2015 i alt 9 285 innbyggere, herunder 564 barn i alderen 0 – 5 år. Kommunen har en to-nivås organisasjonsmodell. Strategisk ledelse med rådmann og kommunalsjefer utgjør til sammen kommunens øverste administrative og strategiske ledelse.

Kommunen er inndelt i tre enheter som ledes av hver sin kommunalsjef, henholdsvis Oppvekst, Helse- og omsorg og Utvikling.

Enheterne som er tilsett ved dette tilsynet er alle organisert under enhet Oppvekst.

Barneverntjenesten og helsestasjonstjenesten herunder jordmortjenesten samt PPT er organisert i en felles Familieenhet, disse tjenestene har sin egen fagleder henholdsvis barnevernleder, ledende helsesøster og fagleder PPT. Familieenheten har en felles enhetsleder. Familieenheten har i tillegg tjenester med kommunepsykolog, logoped, habilitering barn- og unge samt en stilling for forebyggende barn- og unge.

I Vågan kommune er det 8 kommunale og 11 ikke-kommunale barnehager. Seks av de kommunale barnehagene er avdelinger i oppvekstsentre og tre av de ikke-kommunale er familiebarnehager. Vågan er en to-nivåkommune. Barnehagesektoren er organisert i enhet for oppvekst.

4. Gjennomføring

Tilsynet omfattet følgende aktiviteter:

Varsel om tilsyn ble utsendt 04.02.2015.

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

Felles åpningsmøte med representanter fra barnevern, helsestasjon og barnehager ble avholdt 15.04.2015.

Intervjuene: Alle tre avdelinger fra Fylkesmannen gjennomførte felles intervju med rådmannen. Sosial- og vergemålsavdelingen og Helse- og omsorgsavdelingen gjennomførte felles intervju med leder av familieenheten, barnevernsleder og ledende helsesøster. Øvrige intervjuer ble gjennomført etatsvise fra Fylkesmannen, henholdsvis 9 personer fra barnehagesektoren, 5 personer fra helsestasjonen og fire personer fra barneverntjenesten.

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

Felles sluttmøte ble avholdt 16.04.2015.

5. Funn

5.1 Barneverntjenesten

I følge barnevernloven § 4-2 skal gjennomgå innkomne bekymringsmeldinger og vurder om det er grunnlag for undersøkelse. Videre har barnevernloven i § 6-7a krav om at den som melder til barnevernet skal få tilbakemelding om at meldingen er mottatt, og dersom meldingen er gitt på bakgrunn av meldeplikten skal melder også få opplysninger om det er iverksatt undersøkelse og om eventuelt resultatet av undersøkelse.

Formålet med tilsynet er å undersøke om kommunen gjennom sitt styringssystem sikrer at bekymringsmeldinger til barnevernet blir gjennomgått og at det blir gjort en forsvarlig vurdering av om det er grunnlag for undersøkelse i saken, samt at det blir gitt tilbakemeldinger til melder på ulike trinn i saksbehandlingen.

Tilsynet har ikke avdekket lovbrudd ved Vågan barneverntjenestes arbeid med gjennomgang av meldinger og tilbakemelding til melder.

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 i Vågan 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 3 av 20 saker der dette var aktuelt. Barneverntjenesten har selv oppdaget denne svikten, og foretatt en gjennomgang av egne rutiner. Aktuelle rutineene er nå endret 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 Helsestasjon

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 Vågan kommune.

5.3 Barnehager

Det framgår av barnehagelovens § 8 at kommunen er barnehagemyndighet og dermed har ansvar for at barnehagene kjenner til og handler i tråd med lovens § 22 som omhandler barnehageansattes oppmerksomhetsplikt, meldeplikt og opplysningsplikt til barnevernet.

Tilsynet har vist at ikke alle barnehageansatte har tilstrekkelig kunnskap om meldepliktsbestemmelsen, og at barnehagene har hatt bekymringer som ikke er blitt meldt. Tilsynet har videre konkludert med at det tilsynet kommunen har gjennomført ikke har vært tilstrekkelig egnet til å avdekke lovbrudd.

Fylkesmannen har dermed konstatert følgende lovbrudd:

Vågan kommune oppfyller ikke kravene til myndighetsutøvelse etter barnehageloven § 8, jf.

§ 22 når det gjelder å påse at barnehagene blir drevet i samsvar med gjeldende regelverk.

Frist for retting er 20.11.2015. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen erklæring om at de ulovlige forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan lovbruddene er rettet.

Dersom forholdene ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelt å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

Pålegg:

Vågan kommune må påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 22, jf. § 8.

I den forbindelse må kommunen sørge for

- a) å ha tilstrekkelig kunnskap om barnehagenes kjennskap til og arbeid med regelverket i barnehageloven § 22
- b) å bruke kunnskapen om barnehagene til å vurdere behov for veiledning og tilsyn
- c) at virkemidlene, aktiv veiledning og tilsyn, er egnet til å påse at barnehagene driver i samsvar med regelverket.

De rettslige kravene som regulerer dette tilsynets lovområder, samt Fylkesmannens undersøkelser og vurdering som ligger til grunn for konklusjonen, er nærmere 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
- 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
- Delegasjonsreglement for Vågan kommune – vedtatt 27.10.14
- Oversikt over ansatte i barneverntjenesten
- Informasjon om barnevernets behandling av meldinger.

- Orientering om møtestruktur i barnevernet
- Div. forbedringsskjema (avviksmeldinger fra barnevernet)
- Styringssystem - Årshjulet for Familieenheten 2015
- Evalueringsrapport fra Familieenheten i Vågan – mai 2014
- Stillingsbeskrivelser fra barnevern og helsestasjon
- Årsmelding Familieenheten - 2014
- Div. interne rutiner for behandling av meldinger til barnevernet – fra mottak – tilbakemelding til melder - undersøkelsesfasen – konklusjon på undersøkelsen
- Prosedyre for helsestasjonen – bekymringsmelding til barnevernet
- Oversikt over ansatte ved helsestasjonen
- Beskrivelse av tverrfaglig samarbeid ved helsestasjon
- Vedtekter for kommunale barnehager
- Vedtekter for Osanstua barnehage
- Årsmeldinger for barnehagene, per 15.12.2014
- Møteplan for kommunens møter med barnehageledere
- Informasjonsbrosjyre om Konsultasjonsteamet
- Møteinnkalling til regionalt nettverk for barnehageeiere og barnehageledere
- Regional kompetanseplan for offentlige og private barnehager
- Eksempel på skjema for kvalitetssikringssystem
- Varsel om tilsyn, til ni barnehager
- Tilsynsrapporter fra kommunens tilsyn i sju barnehager (ettersendt)

Har også mottatt dokumentasjon fra kommunens tilsyn etter Forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole. Er ikke vurdert da dette tema ikke var gjenstand for dette tilsynet.

Dokumentasjon som ble gjennomgått under tilsynsbesøket:

- Helsestasjon
 - ✓ 9 Journaler/helsekort. Utvalgte journaler.
- Barneverntjenesten
 - ✓ 1 henlagt melding fra 2014 med dokumentasjon for gjennomgang og tilbakemelding til melder
 - ✓ 41 gjennomgåtte meldinger fra 2014 med dokumentasjon fra gjennomgang av meldinger og tilbakemelding til melder.

Korrespondanse mellom virksomheten og Fylkesmannen:

- Brev av 04.02.2015 fra Fylkesmannen i Nordland til Vågan kommune med varsel om tilsyn
- Oversendelse av dokumentasjon fra Vågan i brev av 03.03.2015 og 25.03.2015
- Brev av 25.03.2015 fra Fylkesmannen i Nordland med program for tilsynet
- Diverse mail-korrespondanse med oversendelse av dokumentasjon 25.03.2015 og 26.03.2015

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 |
|------------------------|-----------------------------------|-------------|---------------|-----------|
| Inger Rasmussen | leder for Familieenheten | X | X | X |
| Maria Nyheim | ledende helsesøster | X | X | X |
| Hege Skjæran | helsestasjonslege | | X | |
| Elisabeth Grunnvåg | helsesøster | X | X | |
| Anita Rask | helsesøster | X | X | X |
| Marit Helgesen | helsesøster | | | X |
| Jordmor Torunn Kvalvik | jordmor | X | X | |
| Torbjørn Ollestad | barnevernleder | X | X | X |
| Anette Cock | saksbehandler | | X | |
| Tora Aanstad | saksbehandler | | X | X |
| Trine Arntsen | fung. nestleder barnevern | | X | |
| Torhild Schøning | pedagogisk konsulent | X | X | X |
| Tommy Steinsvik | rådmann | | X | |
| Trine Ottemo | styrer Svolve barnehage | X | X | X |
| Beate Johansen | styrer Osanstua barnehage | X | X | X |
| Marthe Berg Jacobsen | styrer Kabelvåg barnehage | X | X | X |
| Anita Presthus Lyngmo | ped. leder Svolve barnehage | | X | |
| Veronika Ellingsen | ped. leder Osanstua barnehage | X | X | X |
| Benedicte Falch | ass. Osanstua barnehage | X | X | X |
| Marit Aalstad | ass. Svolve barnehage | | X | |
| Gunnar Aarstein | rektor, Digermulen oppvekstsenter | | Tel. intervju | |
| Hege Lesteberg | forebyggende rådgiver | | | X |
| Emma Simansson | miljøterapeut -barnevern | | | X |
| Tove Aga | rådgiver barneverntjenesten | | | X |
| Tine Danielsen | rådgiver barneverntjenesten | | | 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. 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 handler i tråd med 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. Dette 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

På barnehagesektoren er rådmannen delegert myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker etter barnehageloven, som ikke er av prinsipiell betydning, jf. kommunens delegasjonsreglement. Tilsynet viser at det er pedagogisk konsulent som ivaretar det meste av barnehagemyndighetens oppgaver. Per tiden er ikke denne fullmakten formalisert.

Barnehagestyrerne fra kommunale og ikke-kommunale barnehager deltar på felles møter med kommunen. Det er dokumentert en plan for disse møtene. Planen inneholder dato og hovedtema for fire møter i tidsrommet februar til mai, samt dato og hovedtema for fagdager i august. *Barneverntjenesten – bekymring, melding, oppfølging, politiet, fylkesnemnda m.m.,*

var satt opp som et alternativt tema til et av møtene. Det foreligger ingen referater fra kommunens møter med barnehagene.

Ut over de faste møtene, har kommunen kontakt per telefon med både de kommunale og ikke-kommunale barnehagene. Kommunen redegjør for at de ikke er kjent med bekymringer som burde vært meldt til barnevernstjenesten. Tilsynet viser at barnehagene får veiledning når de tar kontakt med kommunen, men barnehagene er uenige om kommunen har tilstrekkelig kunnskap til å avdekke eventuelle lovbrudd.

Vågan kommune samarbeider med fem andre kommuner i RKK Lofoten. Samarbeidet om kompetanseheving for barnehageansatte er dokumentert i en regional plan. Et av tiltakene er kurset *Overgrep mot barn, skape kunnskap om hvordan man kan forstå at barn utsettes for vold og overgrep, og hvilke tiltak man da iverksetter*. Kurset er 2x2 dager og tilbys alle ansatte i barnehagene.

Kommunen har opprettet et tverrfaglig konsultasjonsteam mot vold og seksuelle overgrep mot barn og unge, som møtes jevnlig. Teamet gir råd og veiledning i saker hvor man er bekymret for at barn og ungdom utsettes for vold og seksuelle overgrep. Familieenheten har laget en brosjyre som gir informasjon om teamet, hvem som kan henvende seg og hvordan man går fram ved bekymringer. Brosjyren skal ha blitt presentert for barnehagestyrene i møte med kommunen.

De fleste barnehageansatte som deltok i tilsynet var kjent med innholdet i meldeplikten til barneverntjenesten, også den individuelle plikten alle barnehageansatte har. Det kom fram under tilsynet at flere barnehageansatte kunne tenke seg mer kunnskap om bestemmelsene i barnehageloven § 22. Intervjuene bekrefter at barnehagene har hatt bekymringer som ikke har blitt meldt.

1.3. Fylkesmannens vurdering

Vi legger til grunn at Vågan 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. Vågan 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.

Vi har ikke grunn til å trekke i tvil kommunens kjennskap til innholdet i meldeplikten slik den fremgår av barnehageloven § 22. Tilsynet viser imidlertid at det ikke er alle barnehageansatte som har tilstrekkelig kunnskap om innholdet i meldepliktsbestemmelsen. Dette gjelder særlig den individuelle plikten og at man skal melde bekymring selv om styrer er uenig. Tilsynet viser dessuten også eksempler på at barnehager har vært kjent med forhold som aktiverer meldeplikten, men har ventet med eller unnlatt å melde bekymring. På denne bakgrunn vurderer vi det slik at kommunen ikke har tilstrekkelig kunnskap om barnehagens forståelse og praktisering av meldeplikten.

Det er vanskelig å vurdere på et generelt grunnlag hvilken kunnskap kommunen har om barnehagene eller hvordan barnehagemyndigheten nyttiggjør seg av den informasjonen de får gjennom de ulike møtepunktene, når det ikke finnes referater eller annen dokumentasjon. Men tilsynet viser at Vågan kommune veileder både kommunale og ikke-kommunale barnehager fortløpende i spørsmål de har behov for å få besvart. Vi er imidlertid i tvil om kommunen er

tilstrekkelig proaktiv med tanke på å avdekke behov barnehagene ikke melder selv. Proaktivitet er et viktig moment når vi ser på om kommunen, gjennom aktiv veiledning, påser at barnehagene driver i samsvar med regelverket. I tilknytning til tilsynsystemet, og på bakgrunn av de ovenfor nevnte funn, kan vi imidlertid ikke konkludere med at kommunen har tilstrekkelig kunnskap om barnehagene til å vurdere behov for veiledning og tilsyn. I denne sammenhengen kan vi ikke se at kommunen bruker risiko for brudd på barnehageloven § 22 til å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

Kompetanseheving har vært tilbudt gjennom RKK og familieenheten har kompetanse som barnehagene kan benytte seg av, blant annet ved å bruke konsultasjonsteamet. Dette vurderes som gode tiltak, men tilsynet kunne ikke avdekke hvor mange som har deltatt på kursene eller hvordan informasjonsmateriellet er gjort kjent i barnehagene. Tilbud om kompetanseheving som tiltak får derfor ikke avgjørende betydning for våre vurderinger.

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 denne oppgaven 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 kontakten barnehagemyndigheten har med barnehagene, og den veiledningen de gir fortløpende. Kommunen velger selv hvordan den vil oppfylle sitt tilsynsansvar, men tilsynet må være systematisert og ha kontinuitet. Tilsynet omfatter krav til drift og barnehagens 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

Rådmannen er delegert myndighet til å føre tilsyn med barnehagene i kommunen, samt treffe vedtak i enkeltsaker etter barnehageloven, som ikke er av prinsipiell betydning, jf. kommunens delegasjonsreglement. Tilsynet viser at det er pedagogisk konsulent som ivaretar denne oppgaven. Per tiden er ikke denne fullmakten formalisert.

Vågan kommune har en felles mal for kvalitetssikringssystem i barnehagene. Malen utgjør et skjema som omfatter fem hovedområder med målsettinger for kvalitet. Hovedområdene er barn, foreldre, personale, fysisk miljø og samfunn. Barnehagene fyller inn hva de skal gjøre og hvem som har ansvar innenfor de ulike områdene, samt tidspunkt for gjennomføring. Kvalitetssikringssystemet skal gjennomgås når kommunen fører tilsyn med barnehagene.

Dokumentasjonen for øvrig inneholder et varsel om tilsyn, som er sendt ut til ni barnehager. Tilsynet skal gjennomføres med to timers tilsynsbesøk i barnehagene, i løpet av mars og april 2015. I varselet vises det til et vedtak fra 2008 om gjennomføring av tilsyn i barnehagene. Det framgår av vedtaket at anmeldte tilsynsbesøk skal gjennomføres hvert tredje år. I etterkant av tilsynsbesøket skal det utarbeides en rapport. Rapporten skal sendes til den enkelte barnehage

med mulighet for å gi tilbakemelding eller kommentar. Sluttrapport med opplysninger om klagebehandling skal sendes til barnehagen. Oppfølging vil bli foretatt av tilsynsmyndigheten. Unmeldte tilsynsbesøk utøves når det er spesielle årsaker som tilsier at det er nødvendig

Det oppgis i varselet at tema for tilsynet våren 2015 vil være barnehagens innhold og kvalitet i henhold til lov og rammeplan (med utgangspunkt i barnehagens årsplan), barns rett til medvirkning, rutiner for anskaffelse av politiattest, opplysningsplikt til barnevernstjenesten og erklæring om barnets helse. Det blir også informert om at følgende dokumenter skal gjennomgås: årsplan for barnehageåret, siste årsmelding, vedtekter, rutiner for anskaffelse av politiattest og kartlegging for godkjenningsstatus etter miljørettet helsevern. Tilsynet blir gjennomført av pedagogisk konsulent fra Skole- og barnehageadministrasjonen og kommuneoverlegen.

Tilsynsrapportene som gjelder barnehageloven, var ikke ferdige på tilsynsdagen. Sju tilsynsrapporter ble ettersendt to uker etter Fylkesmannens tilsyn. To av kommunens varslede tilsyn ble utsatt på grunn av sykdom i en barnehage og eierskifte i en annen.

Rapportene inneholder oversikt over deltagere, tema for tilsynet, henvisning til regelverk, oversikt over aktuelle dokumenter, definisjon av avvik og merknad, om det er gitt avvik eller merknad og til slutt bakgrunnen for tilsynet. Ingen rapporter konkluderte med avvik. Det ble gitt en merknad i to av tilsynsrapportene. Det er ikke dokumentert hvordan kommunen har kommet fram til konklusjonene i tilsynet.

2.3. Fylkesmannens vurdering

Vi legger til grunn at Vågan kommune er kjent med sitt ansvar som tilsynsmyndighet, og at oppgaven i praksis er plassert hos en representant for rådmannen. Formelt sett er denne myndigheten ikke delegert fra rådmannsnivå. Vågan 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 kan føre tilsyn med.

Vågan kommune har valgt å gjennomføre tilsyn med barnehagene etter barnehageloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole, samtidig. Inkludert i det kommunale tilsynet er temaet opplysningsplikt til barneverntjenesten. Vi finner dermed at kommunen har oversikt over hvilke lovkrav de kan føre tilsyn med. Vi merker oss at barnehageloven nevnes generelt og meldepliktbestemmelsen spesielt i varsel om tilsyn for våren 2015. Dette sannsynliggjør at kommunen velger å bruke tilsyn som virkemiddel for å påse at barnehagene kjenner til, og handler i tråd med, barnehageloven § 22. Vi har ikke grunn til å trekke i tvil kommunens kjennskap til innholdet i meldeplikten slik den fremgår av loven, og kan derfor legge til grunn at tilsynet bygger på en korrekt lovforståelse.

Tilsynsrapportene etter det kommunale tilsynet, beskriver tema og dokumenter som er gjenstand for tilsyn, men ikke noe om selve gjennomføringen, hvilken informasjon kommunen får eller hvilke vurderinger som ligger til grunn for konklusjonen. Konklusjonen er avvik eller merknad, noe som sannsynliggjør at kommunen vurderer lovlighet i tilsynet. Vår vurdering er imidlertid at kommunen ikke synliggjør hvilke vurderinger som blir lagt til grunn for eventuelle avvik eller merknader. Tilsynsrapportene viser ikke hvordan barnehagenes kvalitetssikringssystem blir gjennomgått. Fylkesmannens tilsyn viser at presentasjon av konsultasjonsteamets brosjyre var det eneste som ble tatt opp under temaet opplysningsplikt til barneverntjenesten. På denne bakgrunnen, sammenholdt med at

Fylkesmannen under vårt tilsyn har avdekket rettsstridig praktisering av meldepliktsbestemmelsen, er det ikke sannsynliggjort at kommunen har innhentet informasjon i sitt tilsyn som gjør dem i stand til å vurdere lovlighet.

På tilsynstidspunktet er det ikke konkludert med avvik i kommunens tilsyn med barnehagene, og det er derfor ikke truffet noen enkeltvedtak med pålegg om retting. Vi har dermed ikke grunnlag for å vurdere om kommunen følger opp at tiltak for å rette lovbrudd blir iverksatt. Tilsvarende gjelder for om kommunen følger opp at lovbruddene faktisk blir rettet. Ettersom det ikke er truffet vedtak med pålegg om retting på tilsynstidspunktet, er det heller ikke grunnlag for å vurdere om vedtaket er i samsvar med forvaltningslovens regler.

Etter en helhetsvurdering av framlagt dokumentasjon, informasjon gitt i intervju og drøftelsene ovenfor, finner vi at Vågan kommunes tilsyn ikke er egnet til å avdekke lovbrudd eller synliggjøre for barnehagene hvordan de skal praktisere bestemmelsene i barnehageloven § 22.

3. Fylkesmannens konklusjon (jf. Endelig rapport 5.3)

Fylkesmannen konkluderer med at Vågan kommune ikke oppfyller kravene til myndighetsutøvelse etter barnehageloven § 8, jf. § 22 når det gjelder å påse at barnehagene blir drevet i samsvar med gjeldende regelverk.