

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Kommunens ansvar som
barnehagemyndighet via
opplysningsplikt til barnevernet

Ørland kommune

1 Sammendrag

Vi fører tilsyn med Ørland kommune. Temaet for tilsynet er kommunens ansvar som barnehagemyndighet via opplysningsplikt til barnevernet. Formålet med tilsynet er å undersøke om Ørland kommune påser at regelverket om meldeplikten til barnevernet etterleves av barnehageeier. Statsforvalteren vil poengtere at når vi referer til «kommunen» i rapporten, er det kommunen som barnehagemyndighet vi tenker på, da det er den som er tilsynsobjekt.

Vi har funnet at dere ikke påser i nok grad om barnehageeier etterlever regelverket.

Vi har funnet at Ørland kommune innenfor temaet *risikovurdering* ikke vurderer sannsynligheten for regelverksbrudd i barnehagene og konsekvensene av dette. Videre har vi funnet at kommunen ikke vurderer behovet for å gi veiledning eller tilsyn i barnehagene. Innenfor temaet *veiledning* har vi funnet at Ørland kommune ikke gjennomfører tilsyn når dette er nødvendig og ikke har riktig regelverksforståelse når de gjennomfører tilsyn.

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har ikke kommet med en uttalelse på den foreløpige rapporten. De konklusjoner vi kom fram til i den, vil derfor stå ved lag i den endelige rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. **Kommunen har rettefrist til 01.11.21.**

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	2
2	Innledning.....	4
2.1	Kort om kommunen	4
2.2	Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
3	Risikovurdering.....	5
3.1	Rettslige krav	5
3.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
4	Veiledning.....	11
4.1	Rettslige krav	11
4.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	11
5	Våre reaksjoner	15
5.1	Pålegg om retting	15
5.2	Oppfølging av påleggene.....	16
6	Dere har rett til å klage.....	16

2 Innledning

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. forskrift om overgangsregler til barnehageloven – tilsyn, veiledning, reaksjoner mv. § 5 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

2.1 Kort om kommunen

Ørland kommune har 10 300 innbyggere, SSB. pr. 1.kvartal 2021. Kommunen har seks kommunale og fire private barnehager med til sammen 529 antall barn (BASIL pr. 15.12.20).

Rollen som barnehagemyndighet er lagt på en person, mens barnehageeier blir ivaretatt av en annen.

Kommunen har et tett samarbeid på ulike områder med kommuner i Fosenregionen.

2.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Ørland kommune i brev av 23.03.21. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Temaet for tilsynet er: kommunens ansvar som barnehagemyndighet. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. Risikovurderinger jf. barnehageloven § 10 via § 46
2. Veiledning jf. barnehageloven § 10 via § 46
3. Tilsyn jf. barnehageloven § 10 via 46
(gammel barnehagelov; § 8 via 22)

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

Formålet med tilsynet er å undersøke om kommunen ivaretar sitt ansvar for å påse at barnehageeier etterlever regelverket.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere 25.6.21. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har ikke kommentert innholdet i den foreløpige rapporten, og konklusjonene står dermed ved lag.

3 Risikovurdering

3.1 Rettslige krav

Kjenner barnehagemyndigheten til at barnehageloven regulerer barnehagepersonalets meldeplikt til barnevernet?

For å vurdere om barnehagene oppfyller de kravene som gjelder meldeplikten til barnevernet, må dere selv ha kjennskap til at barnehageloven regulerer barnehagepersonalets meldeplikt til barnevernet. Det er ikke et krav at alle ansatte i barnehagemyndigheten har kjennskap til det fullstendige innholdet i meldeplikten. Det avgjørende er om dere har en overordnet kjennskap til hvordan barnehageloven regulerer meldeplikten, slik at dere kan gjøre reelle vurderinger av risiko for lovbrudd i barnehagene. I den forbindelse er viktig at dere kjenner til at barnehageloven stiller konkrete krav til barnehageeier og styrer i barnehagen, og ikke bare til barnehagepersonalet. Det er ikke et krav at dere kjenner disse i detalj.

Dere må alltid sørge for å ha en oppdatert forståelse av hvilke krav som gjelder.

Har barnehagemyndigheten nok informasjon om hvordan barnehagene oppfyller reglene som gjelder meldeplikten til barnevernet?

Dere må ha informasjon om barnehagene for å kunne vurdere om det er en risiko for at barnehagene ikke oppfyller alle kravene som gjelder meldeplikten til barnevernet. Det er ikke nødvendig at dere vet med sikkerhet om barnehagene oppfyller disse kravene. Dere må likevel ha *nok og egnet* informasjon til å vurdere om det er sannsynlig at ikke alle barnehagene oppfyller alle kravene. Hvis dere vurderer at dere ikke vet nok om dette, må dere skaffe dere nødvendig informasjon. Aktuelle informasjonskilder kan være årsmeldinger, klagesaker, bekymringsmeldinger, vedtekter, årsplaner, medieoppslag, møtepunkter og øvrig kontakt med barnehagene og barnehageeierne. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt i barnehagene.

På bakgrunn av denne informasjonen, vurderer dere om det er sannsynlig at barnehagene ikke oppfyller reglene som gjelder meldeplikten til barnevernet, og hvilke konsekvenser et slikt brudd på regelverket vil få?

Når dere har nok og egnet informasjon om barnehagenes oppfyllelse av reglene som gjelder meldeplikten, må dere gjøre risikovurderinger. Dette innebærer at dere må gjøre løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på disse reglene. Brudd på barnehagenes oppfyllelse av reglene som gjelder meldeplikten, kan få alvorlige konsekvenser for det enkelte barn.

På bakgrunn av disse risikovurderingene, vurderer dere behovet for å gi veiledning eller føre tilsyn i barnehagene?

Dere må på bakgrunn av risikovurderingene vurdere behovet for å gi regelverksveiledning eller føre tilsyn i barnehagene når det gjelder meldeplikten til barnevernet. Hvis dere avdekker at det er en risiko for brudd på disse kravene, må dere bruke veiledning eller tilsyn for å adressere denne risikoen, med mindre risikovurderingene deres viser at det er *mer* nødvendig med tilsyn eller veiledning på andre områder i barnehageloven. Det avgjørende er derfor en totalvurdering av sannsynlighet for og konsekvens av brudd på kravene i barnehageloven. I denne vurderingen må dere legge stor vekt på hva som vil være til barnets beste. At barnehagen oppfyller kravene som gjelder meldeplikten til barnevernet, vil være av stor betydning for barns trygghet og rettssikkerhet.

Hvis dere kommer frem til at det er nødvendig å prioritere veiledning eller tilsyn, må dere bruke kunnskap dere har om barnehagene for å ta stilling til

- hvilket virkemiddel som er riktig å benytte - veiledning eller tilsyn
- hvilke barnehager dere skal veilede i eller føre tilsyn med
- tidspunkt for veiledning eller tilsyn
- om det er best med skriftlig eller stedlig tilsyn
- hvordan dere vil gi veiledning, for eksempel om dere skal gi muntlig veiledning eller lage skriftlig veiledningsmaterieell til alle barnehagene

Dette er bare eksempler på valg dere kan gjøre når det gjelder bruk av veiledning og tilsyn.

3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Kjenner barnehagemyndigheten til at barnehageloven regulerer barnehagepersonalets meldeplikt til barnevernet?

Statsforvalteren får informasjon gjennom dokumentasjon og intervjuer at barnehagemyndigheten har god kjennskap til at barnehageloven regulerer at barnehagepersonalet har meldeplikt til barnevernet. Vi leser i RefLex at barnehagemyndigheten har rutiner som sørger for oppdatering på Lov om barnehager og evt. endringer i denne. Vi får i intervjuer høre at det i ulike møter er fokus på rutiner med tanke på bestemmelsen om meldeplikt.

Det henvises også til et egenkontrollskjema som barnehagene må fylle ut hvert år, der blir det bedt om at barnehagene må bekrefte at de har rutiner for å fange opp forhold som kan føre til tiltak fra barnevernets side.

Det vises videre til at det tidligere år har vært gjennomført tilsyn på dette temaet.

Oppsummert ser vi det foregår mye rundt temaet og vi konkluderer med at Ørlandet kommune som barnehagemyndighet kjenner til at barnehageloven regulerer meldeplikt til barnevernet.

Barnehagemyndigheten i Ørland kommune kjenner til at barnehageloven regulerer barnehagepersonalets meldeplikt til barnevernet.

Har barnehagemyndigheten nok informasjon om hvordan barnehagene oppfyller reglene som gjelder meldeplikten til barnevernet?

Dere må ha informasjon om barnehagene for å kunne vurdere om det er en risiko for at barnehagene ikke oppfyller alle kravene som gjelder meldeplikten til barnevernet. Det er ikke nødvendig at dere vet med sikkerhet om barnehagene oppfyller disse kravene. Dere må likevel ha *nok og egnet* informasjon til å vurdere om det er sannsynlig at ikke alle barnehagene oppfyller alle kravene. Hvis dere vurderer at dere ikke vet nok om dette, må dere skaffe dere nødvendig informasjon. Aktuelle informasjonskilder kan være årsmeldinger, klagesaker, bekymringsmeldinger, vedtekter, årsplaner, medieoppslag, møtepunkter og øvrig kontakt med barnehagene og barnehageeierne. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt i barnehagene.

Vi leser i RefLex og hører i intervjuet at kommunen har et egenvurderingsskjema som barnehagene må fylle ut hvert år. Kommunen som barnehagemyndighet forteller at de får veldig mye informasjon gjennom dette skjemaet.

Det blir sagt i intervju at kommunen har god kontroll på de kommunale barnehagene. Videre blir det sagt at de vet at noen av de private barnehagene bruker internkontrollsystemet til PBL og at Læringsverkstedet har et godt system.

Videre blir det sagt at kommunen anser de private styremøtene som en kilde for å kjenne til hvordan regelverket blir overholdt. På styremøtene hvor alle styrere deltar, både kommunale og private, jobber de med utviklingsoppgaver.

Vi får også høre i intervju at de får henvendelser fra foreldre, og disse blir fulgt opp.

Vi får også høre i intervju at det er pålagt alle barnehagene å sende inn årsplan, og at de skal få tilbakemelding på disse. Vi får høre at kommunen går gjennom årsplanene, men barnehagene har ikke fått tilbakemelding på dem i det siste. Det blir forklart av kommunen at de gir tilbakemelding om det oppdages lovkrav som ikke er med i dem. Statsforvalteren har ikke funnet noe om meldeplikt til barnevernet i de årsplanene vi ba om å få tilsendt, og registrer at dette ikke vil være en veldig relevant kilde til å holde oversikt om regelverket overholdes. Siden det ikke er nevnt i årsplanene vil det i så fall, for kommunen som barnehagemyndighet, bli en vurdering om barnehagene kjenner til at det foreligger en bestemmelse om meldeplikt i barnehageloven. Statsforvalteren vil samtidig understreke at det ikke er noe lovkrav som tilsier at meldeplikten skal være tema i en årsplan.

I RefLex kan vi lese at kommunen som barnehagemyndighet har 4-5 møter med det kommunale styrernettet. Det blir skrevet at i dette nettverket kan de ta opp temaet om meldeplikt om det er behov for en risikovurdering. Statsforvalteren forstår dette som at kommunen ikke ser på dette styrernettet som en kilde for å få informasjon om oppfyllelse av regelverket, men snarere en arena hvor man kan drøfte tilstanden i sektor på området.

Statsforvalteren finner at det er litt uklart i hvilken rolle kommunen har oversikt om barnehagene overholder regelverket. Vi oppfatter det slik at kommunen ikke har møter for alle styrerne hvor det blir informert om regelverket.

Videre får vi informasjon *i intervju om at det for noen styrere er uklart når kommunen opptrer i hvilken rolle, mens for andre er det veldig klart når. Vi oppfatter at dette er knyttet til organiseringen av rollene, og vil være mest uklar når kommunen er både kommunal eier og barnehagemyndighet.

Oppsummert konkluderer Statsforvalteren med at kommunen har flere kilder som kan gi informasjon om barnehagene overholder regelverket om meldeplikt til barnevernet; og på den måten nok kunnskap og informasjon om hvordan barnehagene oppfyller reglene som regulerer meldeplikt.

Ørland kommune har nok informasjon om hvordan barnehagene oppfyller reglene som gjelder meldeplikten til barnevernet.

På bakgrunn av denne informasjonen, vurderer dere om det er sannsynlig at barnehagene ikke oppfyller reglene som gjelder meldeplikten til barnevernet, og hvilke konsekvenser et slikt brudd på regelverket vil få?

Når dere har nok og egnet informasjon om barnehagenes oppfyllelse av reglene som gjelder meldeplikten, må dere gjøre risikovurderinger. Dette innebærer at dere må gjøre løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på disse reglene. Brudd på barnehagenes oppfyllelse av reglene som gjelder meldeplikten, kan få alvorlige konsekvenser for det enkelte barn.

Her svarer kommunen *nei* i RefLex. I intervju blir det forklart at de ikke gjør det fordi kommunen føler seg trygge på at de har gode rutiner.

I RefLex kan vi lese at de som kommunal barnehageeier vet at de kommunale barnehagene har internkontrollrutiner. Som barnehagemyndighet vet de at to av de private barnehagene har det gjennom sine organisasjoner (Læringsverkstedet). De to minste private barnehagene har meldt fra om at de har rutiner vedrørende meldeplikten, og det var også fokus på dette da de ble godkjent.

Kommunen sier i intervju at de ser at barnehagene har dialog med barnevernet, at de melder saker og de arbeider med dette temaet. Det blir også sagt at de bruker personen som sitter med myndighetsansvaret som en drøftingspartner, anonymt. Kommunen har ikke vært bekymret for at de ikke melder.

Videre kan vi lese i RefLex at kommunen ser i egenkontrollskjemaet at forankring av meldeplikten i personalgruppa ivaretas ved oppstart av nytt barnehageår. Kommunen sier også at usikkerhetsmomentet er barnehagenes kvalitetssikring av forankring i den enkelte personalgruppe. På dette grunnlaget konkluderer kommunen med at det kan være aktuelt å gjennomføre en veiledningsrunde i alle barnehagene for å kvalitetssikre barnehagenes forankringsrutiner/prosedyrer og etterlevelsen av disse.

Barnehagemyndighetens ansvar vil være å bruke den kunnskap den har om barnehagene og regelverk, (f.eks at det kommer endringer i regelverket) og vurdere om det er sannsynlig at barnehagene sitter med riktig forståelse av regelverket. Videre basert på dette, må barnehagemyndigheten vurdere om det er sannsynlig at det kan forekomme brudd på regelverket. Det at kommunen svarer *nei* i RefLex, og begrunner det med at de føler seg trygge på at barnehagene har rutiner, samsvarer ikke med behovet for å ha en bevisst oppfølging av muligheten for regelverksbrudd i barnehagene som en risikovurdering vil være. Statsforvalteren anser det som veldig positivt at klimaet i barnehagesektoren i kommunen er av den art at det er tillit til at regelverket følges. Det er likevel ikke bra nok å bare ha tillit, ansvaret hos barnehagemyndigheten ligger i å påse at regelverket oppfylles, da gjennom

veiledning og tilsyn. For å kunne velge virkemidler for å sikre dette, er det nødvendig med risikovurderinger av regelverksoppfyllelse.

Vi ser at kommunen har kilder, da eksplisitt egenkontrollskjemaet, som kan gi indikasjoner på om regelverket oppfylles, og at de tenker at de vil få opplysninger om oppfyllelse her. Videre oppfatter Statsforvalteren fra svaret i RefLex at kommunen etter å ha gjennomgått hva de vet og gjør, konkluderer med at det kan være aktuelt å gjennomføre en veiledningsrunde på temaet. Det at vi ser at det foregår mye arbeid på området, samtidig som vi også oppfatter at det er noe tilfeldig på hva og hvordan ting skal skje, bidrar til at vi ikke er sikre på om kommunen har en *bevisst* risikovurdering av om det er sannsynlig at barnehagene oppfyller regelverket. Det blir en blanding av tillit og kunnskap om tilstanden, noe vi mener ikke blir god nok overvåkning og vurdering av om regelverket oppfylles.

*Ørland kommune vurderer **ikke** sannsynligheten av om barnehagene oppfyller reglene som gjelder meldeplikten til barnevernet, og hvilke konsekvenser et slikt brudd på regelverket vil få.*

På bakgrunn av disse risikovurderingene, vurderer dere behovet for å gi veiledning eller føre tilsyn i barnehagene?

Dere må på bakgrunn av risikovurderingene vurdere behovet for å gi regelverksveiledning eller føre tilsyn i barnehagene når det gjelder meldeplikten til barnevernet. Hvis dere avdekker at det er en risiko for brudd på disse kravene, *må* dere bruke veiledning eller tilsyn for å adressere denne risikoen, med mindre risikovurderingene deres viser at det er *mer* nødvendig med tilsyn eller veiledning på andre områder i barnehageloven. Det avgjørende er derfor en totalvurdering av sannsynlighet for og konsekvens av brudd på kravene i barnehageloven. I denne vurderingen må dere legge stor vekt på hva som vil være til barnets beste. At barnehagen oppfyller kravene som gjelder meldeplikten til barnevernet, vil være av stor betydning for barns trygghet og rettssikkerhet.

Vi har tidligere konkludert med at kommunen har nok informasjon til å kunne vurdere hvordan barnehagene oppfyller plikten sin opp mot bestemmelsen om meldeplikt. Videre har vi konkludert med at kommunen ikke vurderer sannsynligheten for om det kan være brudd på regelverket. Å vurdere *behov* for veiledning eller tilsyn vil kreve en aktiv bevissthet til områdeovervåkning i barnehagesektoren.

Kommunen svarer i RefLex nei på dette spørsmålet.

På grunnlag av at vi konkluderer med at Ørland kommune ikke vurderer sannsynligheten for om det kan foreligge regelverksbrudd hos barnehagene, noe som vil være manglende risikovurderinger, vil det heller ikke bli vurdert om det er behov for veiledning eller tilsyn.

*Statsforvalteren konkluderer med at Ørland kommune **ikke** vurderer på bakgrunn av risikovurderinger behovet for veiledning og/eller tilsyn i barnehagene.*

4 Veiledning

4.1 Rettslige krav

Barnehagemyndigheten betyr dere i kommunen som utfører myndighetsoppgavene etter barnehageloven med forskrifter.

Veiledning betyr at barnehagemyndigheten aktivt gir informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeieren.

Oppdatert og gjeldende forståelse betyr å anvende loven i tråd med gjeldende rett. Dette innebærer å bruke gyldige rettskilder og ledde til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter. Aktuelle kilder er lovteksten, forskrifter, forarbeider, retts- eller forvaltningspraksis, rundskriv og veiledere. For å gjennomføre veiledning må barnehagemyndigheten vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten. For å finne frem til det rettslige kravet må barnehagemyndigheten klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeier.

Hvor utfordrende det er å klargjøre de rettslige kravene, avhenger av hvordan lovteksten er utformet. Barnehagemyndigheten må bruke juridiske prinsipper (juridisk metode), og dere må alltid ta utgangspunkt i selve lovteksten.

4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Gir dere veiledning eller fører tilsyn hvis dere kommer frem til at det er nødvendig?

Det er et krav at dere gjennomfører den veiledningen eller de tilsynene dere har vurdert som nødvendige. Hvis dere ikke bruker virkemidlene i tråd med deres risikovurderinger, oppfyller dere ikke deres plikt til å påse regelverksetterlevelse.

Vi får høre i intervju at barnehagemyndigheten vurderer om det er behov for veiledning når det er lovendringer, om det har vært mye utskiftninger i personalet, på styrersia, brudd i kontinuiteten og om det er lenge siden det har vært tilsyn. Det blir sagt at de vurderer tilsyn, men bruker som oftest veiledning. Kommunen opplever at tilsyn er litt mekanisk, men ser at

barnehagene skjerper seg under tilsyn i den forstand at de går gjennom rutiner etc grundig. I RefLex sier kommunen at det ikke er noe i risikovurderingene som tilsier at det er behov for tilsyn etter bestemmelsen om meldeplikt til barnevernet, men at det «kan være på sin plass å ta en veiledning/dialog» med styrerne. Kommunen ønsker da å kvalitetssikre barnehagenes forankring av regelverket blant personalet.

Vi hører at kommunen har diverse indikatorer som tilsier noe om når de bør gjennomføre veiledning. Vi får også høre at det blir vurdert tilsyn, men at de som oftest bruker veiledning. Videre kan Statsforvalteren høre i intervju og lese i dokumenter at kommunen har en tilsynsplan som gjelder for hele Fosen. Planen viser til at det skal tilstrebes likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Under temaet «Dokumenttilsyn» står det at årlig egenkontrollskjema er et varslet skriftlig dokumenttilsyn. Videre kan vi lese at barnehagens årsplan skal sendes kommunen som barnehagemyndighet. Det står at egenkontrollskjemaet og årsplanen er grunnlaget for det skriftlige tilsynet, og at det skal skrives en rapport med tilbakemelding etter at dokumentene er risikovurdert. Vi kan også lese i planen at alle barnehagene er pålagt å fylle ut egenkontrollskjemaet. Dette blir bekreftet i intervju med både styrerne og kommunen som barnehagemyndighet.

Videre kan vi lese i planen at tema skal velges etter at barnehagene er plukket ut som tilsynsobjekt. Den sier at utvalg av tilsynsobjekt kan være basert på funn i undersøkelsene (Statsforvalteren forstår dette som egenkontrollskjemaene mv), eller tilfeldig utvalg som stikkprøve på om de innsendte opplysningene er korrekte. I intervju fikk vi høre at styrerne opplevde at barnehagene sto på liste for tilsyn, og at de får tilsyn når det ble «deres tur».

Statsforvalteren registrerer på grunnlag av hva vi finner etter gjennomgang av tilsynsplanen, at alle barnehagene har et dokumenttilsyn hvert år, mens noen blir valgt ut på grunnlag av dokumenttilsynet til et stedlig tilsyn.

Vi konstaterer at denne praksisen ikke vil være forenlig med kravet om at det skal gjennomføres tilsyn kun når det er nødvendig. Det kan virke som at tilsynsplanen blander litt på hva som er tilsyn og hva som er risikovurdering. Kapitlet «Dokumenttilsyn» åpner med å si at det er varslet tilsyn, og avsluttes med at «tilbakemelding skal sendes når årsplan og egenmeldingsskjema er risikovurdert».

Vi ser ikke at tilsynsplanen formidler noe om at det skal vurderes om det er *nødvendig* med tilsyn etter at kommunen har hatt gjennomgang av innhentet informasjon, eller om man kan bruke veiledning som virkemiddel ved eventuell mistanke eller kjennskap til regelverksbrudd.

*Statsforvalteren konkluderer med at Ørland kommune gjennomfører veiledning når dette anses som nødvendig. Vi konkluderer videre med at Ørland kommune **ikke** gjennomfører tilsyn når dette anses som nødvendig.*

Gir dere veiledning eller fører tilsyn, basert på oppdatert og gjeldende forståelse av hvilke krav barnehageloven stiller når det gjelder meldeplikten til barnevernet?

Veiledning og tilsyn om meldeplikten til barnevernet må være basert på riktig forståelse av hvilke krav som gjelder. Dette innebærer å bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter. Dere må i den forbindelse kjenne til innholdet i barnehageeiers ansvar og styrers ansvar, når det gjelder personalets *meldeplikt til barnevernet*.

Vi har tidligere vist til kommunens egenkontrollskjema. Statsforvalteren er kjent med at det er gitt veiledning fra vår seksjon hos Statsforvalteren på skjemaet, og at det skal revideres som følge av veiledningen. Vi får høre i intervju at kommunen er kjent med at det foreligger regelverksbrudd i skjemaet. Vi foretar likevel en gjennomgang av skjemaet siden det er nåværende praksis vi fører tilsyn med.

Egenkontrollskjemaet er obligatorisk for alle barnehager å fylle ut ifølge teksten i tilsynsplanen (*Regional plan for tilsyn med barnehager*). I intervju får vi høre at kommunen sier at utfylling ikke er pålagt de private barnehagene, men at de kommunale er pålagt å fylle det ut. Når vi spør i hvilken rolle kommunen pålegger de kommunale barnehagene å gjøre dette, får vi høre at det gjør de som barnehagemyndighet. Statsforvalteren vil i denne sammenheng poengtere at kommunen som barnehagemyndighet ikke kan pålegge verken kommunale eller private å fylle ut noe som ikke er lovhjemlet utenom tilsynssammenheng. Det må da være tilsyn gjennomført etter saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Vi har tidligere funnet at kommunen omtaler bruken av egenkontrollskjema som dokumenttilsyn. I egenkontrollskjemaet finner vi spørsmål til alle bestemmelsene i barnehageloven. Under bestemmelsen om meldeplikt til barnevernet, finner vi spørsmål som «*barnehagen har rutiner for å fange opp forhold som kan føre til tiltak fra barnevernstjenesten*» og «*i vår barnehage er alle ansatte kjent med rutiner som kan avdekke overgrep o.l. i nære relasjoner*». Vi ser at fokuset er på rutiner og ikke så mye på innholdet i selve bestemmelsen. Etter ny barnehagelov trådte i kraft 1.januar 2021, kom anledningen til å kreve rutiner i barnehagen. Før dette var det ikke anledning til dette jf. barnehageloven. Man finner bestemmelsen om internkontroll i § 9 i barnehageloven.

Svaralternativene til spørsmål to er; «*Bra/ vi er fornøyd med slik det er - Bør forbedres/Vi ønsker å bli bedre – Mangler/ vi trenger å bli bedre*».

Statsforvalteren kan ikke se at spørsmålet og svaralternativene vil kunne finne svar på om det foreligger brudd på regelverket om meldeplikt til barnevernet. Vi har likevel ikke grunnlag for å si at kommunen ikke fører tilsyn basert på gjeldende regelverk jf. egenkontrollskjemaet.

Vi fikk for øvrig høre i intervju at tilbakemelding på egenkontrollskjema og årsplan kun blir gitt om det blir oppdaget «feil». Siden både egenkontrollskjemaet og årsplan blir omtalt som dokumenttilsyn, så foreligger det krav etter forvaltningsloven som ikke oppfylles om det ikke blir utarbeidet rapport etter tilsynet.

Videre har vi fått tilsendt en intervjumal som omhandler blant annet opplysningsplikt til barneverntjenesten. Her finner vi sju spørsmål som undersøker hva barnehagen gjør opp mot bestemmelsen om meldeplikt til barnevernet. Vi kan se av spørsmålene at det er noen som ikke kan knyttes opp til lovkravet i barnehageloven. Det vil si at det ligger innenfor barnehageeiers skjønnsrom, og vil derfor ikke kunne undersøkes i et tilsyn fra barnehagemyndigheten. Eksempel på spørsmål som stilles som barnehagemyndigheten ikke kan undersøke er; «*Hvordan forholder dere dere til at saksbehandler i barneverntjenesten tar direkte kontakt med ansatte/ikke henvender seg til styrer?*» og «*Hvilke rutiner har barnehagen når det gjelder dokumentasjon av barnehagens interne arbeid før en evt. barnevernsmelding?*» I intervju får vi høre at det spørres om det som kan være fint å vite.

Tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, og skal sjekke om barnehageeier er innenfor eller utenfor minimumskravene i barnehageloven. Å stille spørsmål som ligger innenfor skjønnsrommet til barnehageeier vil da ikke være å føre tilsyn basert på gjeldende regelverk.

Vi får høre at endringer i regelverket alltid er tema på ledermøtene. Statsforvalteren får høre at ledermøtene er for kommunale ledere. Videre får vi høre at det blir sendt ut mail om endringer i barnehageloven, og at det er mulig å spørre når en lurere på noe.

Statsforvalteren konkluderer med at Ørland kommune gir veiledning basert på oppdatert og gjeldende forståelse av hvilke krav barnehageloven stiller når det gjelder meldeplikten til barnevernet.

*Statsforvalteren konkluderer med at Ørland kommune **ikke** fører tilsyn basert på oppdatert og gjeldende forståelse av hvilke krav barnehageloven stiller når det gjelder meldeplikten til barnevernet.*

Fører dere tilsyn med en barnehage hvis veiledning ikke fører til at barnehagen oppfyller meldeplikten?

Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal dere basere på de risikovurderingene dere har gjort. I de tilfellene der dere har valgt å bruke veiledning som virkemiddel, og dette ikke fører til at barnehagene oppfyller meldeplikten til barnevernet, er det nødvendig å føre tilsyn i barnehagen. Det er ikke et krav at dere har prøvd å veilede barnehagen om reglene først, før dere gjennomfører tilsyn.

Det blir svart i RefLex at kommunen følger opp med ekstra veiledning og tilsyn som følge av bekymringsmeldinger fra foreldre vedr. barnehagens praksis. Det blir i intervju svart at det vil være naturlig å føre tilsyn om veiledning ikke fører frem. Det blir sagt at det aldri har vært nødvendig, og at det er veiledning kommunen aller helst vil benytte.

Statsforvalteren konkluderer med at Ørland kommune fører tilsyn om veiledning ikke fører frem.

Har dere ført tilsyn med en barnehage om hvordan den oppfyller reglene som gjelder meldeplikten til barnevernet?

Kommunen har ikke ført tilsyn med dette temaet etter at den ble ny i 2020, og det blir derfor ikke aktuelt å vurdere oppfyllelse av dette temaet.

5 Våre reaksjoner

5.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger dere å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

Risikovurdering

Ørland kommune som barnehagemyndighet må påse at barnehageeier, jf. bhg.lov § 10, oppfyller sitt ansvar når det gjelder meldeplikt. Dette innebærer at:

- 1. Ørland kommune må vurdere sannsynligheten for at barnehagene ikke oppfyller reglene som gjelder meldeplikten til barnevernet, og hvilke konsekvenser et slikt brudd på regelverket vil få.*
- 2. Ørland kommune må vurdere på bakgrunn av risikovurderinger behovet for veiledning og/eller tilsyn i barnehagene.*

Veiledning

Ørland kommune som barnehagemyndighet må påse at barnehageeier oppfyller sitt ansvar når det gjelder meldeplikt jf. barnehageloven § 10. Dette innebærer at:

- 1. Ørland kommune må gjennomføre tilsyn når dette anses som nødvendig.*
- 2. Ørland kommune må føre tilsyn basert på oppdatert og gjeldende forståelse av hvilke krav*

barnehageloven stiller når det gjelder meldeplikten til barnevernet.

5.2 Oppfølging av påleggene

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

Fristen er 01.11.21. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

6 Dere har rett til å klage

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

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

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

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

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

Tilsynsleder

Cecilie Halland