

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Os kommune

Arkivsak: 23/116
Møtedato/tid: 20.03.2023 kl. 12:00
Møtested: Nystuggu, Kommunehuset

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS
v/ Torill Bakken på telefon 90815168, eller e-post: torill.bakken@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Os, 10.03.2023

Arne Grue (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Torill Bakken
seniorrådgiver
Konsek Trøndelag

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
07/23	Forvaltningsrevisjonsrapport - Tidlig innsats og inkluderende læringsmiljø
08/23	Orientering angående tildeling av oppdrag
09/23	Bestilling av eierskapskontroll 2023
10/23	Reglement for kontrollutvalget
11/23	Referatsaker
12/23	Eventuelt
13/23	Godkjenning av dagens protokoll

Forvaltningsrevisjonsrapport - Tidlig innsats og inkluderende læringsmiljø

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Os kommune

Møtedato

20.03.2023

Saknr

07/23

Saksbehandler Torill Bakken

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 23/38 - 3

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget slutter seg til rapporten og legger saken fram for kommunestyret med følgende innstilling:

Forvaltningsrevisjonsrapporten «*Tidlig innsats og inkluderende læringsmiljø*» av 09.03.23 tas til etterretning.

Os kommune følger revisors anbefalinger og kommunestyret ber kommunedirektøren om å sikre:

- at verdier og mål er oppdaterte og gjøres til del av dialogen i det profesjonsfaglige fellesskapet
- at alle ansatte (utover det pedagogiske personalet) i barnehager og skoler får kunnskap om varslingsplikten ved krenkelser
- at tiltak settes inn ved utfordringer og evalueres før henvisning til PPT
- at barnehager og skoler deler informasjon om hverandres pedagogiske oppgaver
- tydelig ledelse av samarbeidet med PPT, hvor forventninger avklares og håndteres tilstrekkelig forankring og iverksettelse av BTI og bruken av «stafettloggen» i kommunen

Kommunedirektøren rapporterer til kontrollutvalget om iverksatte tiltak innen 10.08.23.

Vedlegg

-Rapport; Tidlig innsats og inkluderende læringsmiljø

-Egenerklæring uavhengighet

Saksopplysninger:

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Kontrollutvalget bestilte forvaltningsrevisjonen 17.11.21 – sak 35/21.

Prosjektplan ble behandlet i sak 02/22 den 24. januar 2022, hvor problemstillingene og rammene for prosjektet ble fastsatt.

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Os kommunes kontrollutvalg i perioden fra januar 2022 til mars 2023.

Revisors uavhengighetserklæring følger som vedlegg.

Problemstillinger:

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

- Har Os kommune et inkluderende læringsmiljø?
- Yter Os kommune tidlig innsats til barn og unge?

Avgrensninger:

Denne forvaltningsrevisjonen er en gjennomgang av inkluderende læringsmiljø og tidlig innsats på systemnivå. Ikke alle aspekter av inkluderende læringsmiljø og tidlig innsats er derfor gjennomgått, men avgrenses til de føringer i regelverket som vurderes som mest relevante. Voksenopplæringen er ikke en del av gjennomgangen.

Kommunedirektørens uttalelse:

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren i Os kommune for uttalelse den 20.02.23. Uttalelsen fra kommunedirektøren ble mottatt den 08. mars (se vedlegg 3 for fullstendig uttalelse).

Revisors konklusjon:

- Inkluderende læringsmiljø

Revisor konkluderer med at kommunen har et inkluderende læringsmiljø, men at konkrete visjoner og mål varierer i omfang mellom barnehager og skoler. Barnehagene fremstår som mer oppdaterte med tanke på inkludering, enn skolene.

Både barnehager og skoler tar hensyn til barn og elevers rett til medvirkning og har tilpasset aktivitetene og undervisningen med tanke på dette.

Gjennomgangen tilsier at barnehager og skoler har tilgang på spesialpedagogisk kompetanse, men at enkelte avvik gjelder for krav til bemanning og kompetanse.

Kommunen har rutiner for barnehage- og skolemiljøet, som både tar for seg forebygging og aktivitetsplikten. Det fremstår imidlertid som usikkert om alle ansatte utover det pedagogiske personalet har fått kunnskap om plikten til å varsle om krenkelser.

- Tidlig innsats

Revisor konkluderer med at kommunen yter tidlig innsats til barn og unge, men at det foreligger forbedringspotensial for samhandlingen innen tverrfaglige samarbeid.

Kommunen har et system for kartlegging, tiltak og evaluering knyttet til barns og elevers utvikling. Tilbakemeldinger fra PPT kan tyde på at det i enkelte tilfeller foreligger et forbedringspotensiale med tanke på det å iverksette tiltak, og evaluere disse før det henvises.

Det vurderes at det er utarbeidet skriftlige samarbeidsrutiner mellom barnehage og skole, og at det gjennom møtevirksomhet deles informasjon om barn med relevans for tilpasningen av opplæringen. Revisor stiller imidlertid spørsmål ved om bedre kjennskap til hverandres pedagogiske oppgaver kunnet bidratt til at informasjonen blir ytterligere relevant.

Barnehage og skole samarbeider med andre tjenester for å sikre et helhetlig tilbud, men samarbeidene fremstår ikke å ha nådd sitt potensiale. Samhandlingen om BTI og «stafettloggen» fremstår som mangelfull, da ansatte er usikre på anvendelsesområdet for verktøyet. Videre fremstår samarbeidet med PPT om forbedringsarbeidet som lite systematisk.

Revisjonens anbefalinger:

Revisor anbefaler at kommunedirektøren sikrer:

- at verdier og mål er oppdaterte og gjøres til del av dialogen i det profesjonsfaglige fellesskapet
- at alle ansatte (utover det pedagogiske personalet) i barnehager og skoler får kunnskap om varslingsplikten ved krenkelser
- at tiltak settes inn ved utfordringer og evalueres før henvisning til PPT
- at barnehager og skoler deler informasjon om hverandres pedagogiske oppgaver
- tydelig ledelse av samarbeidet med PPT, hvor forventninger avklares og håndteres tilstrekkelig forankring og iverksettelse av BTI og bruken av «stafettloggen» i kommunen

Konklusjon

Sekretariatet er av den oppfatning at Revisjon Midt-Norge SA har avgitt en rapport i tråd med vedtatt prosjektbeskrivelse bortsett ifra leveringstidspunkt. Som kommunedirektøren bemerker i sin tilbakemelding er barnehage- og skoleutvikling ferskvare og man risikerer at rapporten blir mindre relevant når prosjektet går over for lang tid.

Sekretariatet anbefaler likevel at kontrollutvalget slutter seg til anbefalingene i rapporten og videresender den til kommunestyret for endelig behandling.

Tidlig innsats og inkluderende læringsmiljø

Os kommune

2023

FR1205



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Os kommunes kontrollutvalg i perioden januar 2022 til februar 2023.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Johannes O. Nestvold, prosjektmedarbeider Marius Johnsborg og kvalitetssikrere Marit Ingunn Holmvik, Anna Ølnes og Marie Sæther. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Os kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisionmidt norge.no.

Steinkjer, 09.03.23

Johannes O. Nestvold

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Os kommune bestilte i sitt møte den 17.11.21 en forvaltningsrevisjon av oppvekstområdet. Revisor utarbeidet på bakgrunn av bestillingen et utkast til prosjektplan med temaene inkluderende læringsmiljø og tidlig innsats. Utvalget sluttet seg til revisors forslag til prosjektplan i møte den 21.04.22.

Inkluderende læringsmiljø

Revisor har konkludert med at kommunen har et inkluderende læringsmiljø, men at omfanget av visjoner og mål varierer mellom barnehager og skoler.

Inntrykket er at barnehagene fremstår mer oppdaterte på inkludering enn skolene. Vi ser at både barnehager og skoler har et forhold til barns og elevers medvirkning og har tilpasset virksomhetene med tanke på dette. Både barnehager og skoler har tilgang på spesialpedagogisk kompetanse, men enkelte avvik gjelder for krav til bemanning og kompetanse. Rutiner for barnehage- og skolemiljøet er utarbeidet, men et inntrykk er ansatte utover det pedagogiske personalet ikke har fått kunnskap om plikten til å varsle om krenkelser.

Tidlig innsats

Revisor har konkludert med at kommunen yter tidlig innsats til barn og unge, men at det foreligger forbedringspotensial for samhandlingen innen tverrfaglige samarbeid.

Kommunen har etablert et system for å avdekke utviklings og læringsutfordringer hos barn i barnehage og skole, men gjennomgangen kan tyde på at det foreligger et forbedringspotensial i å iverksette og evaluere tiltak før henvisning videre til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Det er utarbeidet skriftlige samarbeidsrutiner mellom barnehage og skole, som er med på å sikre overføring av informasjon som er relevant for tilpasset opplæring. Det stilles imidlertid spørsmål ved om bedre kjennskap til hverandres pedagogiske oppgaver kunnet bidratt til å spisse denne informasjonen ytterligere. Barnehage og skole samarbeider med andre tjenester for å sikre et helhetlig tilbud, men samarbeidene fremstår ikke å ha nådd sitt potensiale. Samhandlingen om Bedre tverrfaglig innsats (BTI) og «stafettloggen» fremstår som mangelfull, da ansatte ser ut til å mangle kunnskap om verktøyet. Samarbeidet om forbedringsarbeidet som barnehager og skoler har med PPT fremstår som lite systematisk.

Ut fra vurderinger og konklusjoner i rapporten anbefaler revisor at kommunedirektøren sikrer:

- at verdier og mål er oppdaterte og gjøres til del av dialogen i det profesjonsfaglige fellesskapet
- at alle ansatte (utover det pedagogiske personalet) i barnehager og skoler får kunnskap om varslingsplikten ved krenkelser
- at tiltak settes inn ved utfordringer og evalueres før henvisning til PPT
- at barnehager og skoler deler informasjon om hverandres pedagogiske oppgaver
- tydelig ledelse av samarbeidet med PPT, hvor forventninger avklares og håndteres
- tilstrekkelig forankring og iverksettelse av BTI og bruken av «stafettloggen» i kommunen

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger	8
1.2.1 Utdyping av problemstillingene	8
1.2.2 Avgrensning	8
1.3 Metode	9
1.3.1 Intervju	9
1.3.2 Dokumentgjennomgang	10
1.3.3 Statistikk	11
1.3.4 Samlet vurdering av metode	11
1.4 Organiseringen av oppvekstområdet i Os kommune	12
2 Inkluderende læringsmiljø.....	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier	13
2.3 Datagrunnlag.....	13
2.3.1 Kultur for inkludering	14
2.3.2 Bemanning og spesialpedagogisk kompetanse	17
2.3.3 Barn og elevers medvirkning.....	19
2.3.4 Trygt og godt barnehage- og skolemiljø	21
2.4 Vurderinger	24
2.4.1 Kultur for inkludering	24
2.4.2 Bemanning og spesialpedagogisk kompetanse	25
2.4.3 Barn og elevers medvirkning.....	25
2.4.4 Trygt og godt barnehage- og skolemiljø	25
3 Tidlig innsats	26
3.1 Problemstilling	26
3.2 Revisjonskriterier	26
3.3 Datagrunnlag.....	26
3.3.1 System for tidlig innsats	27
3.3.2 Overgangen fra barnehage til skole	32
3.3.3 Tverrfaglig samarbeid	33
3.4 Vurdering.....	38
3.4.1 System for tidlig innsats	38
3.4.2 Overgangen fra barnehage til skole	38
3.4.3 Tverrfaglig samarbeid	39
4 Kommunedirektørens uttalelse	40
5 Konklusjoner og anbefalinger	41

5.1	Konklusjon.....	41
5.2	Anbefalinger	42
	Kilder	43
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	45
	Vedlegg 2 – Kommunedirektørens uttalelse	57

Tabell

Tabell 1.	Svar på spørsmål i elevundersøkelsen om elevdemokrati og medvirkning (Gjennomsnittsscore av svar på en 5-punktsskala)	20
Tabell 2.	Svar på spørsmål i elevundersøkelsen om trivsel på skolen (Gjennomsnittsscore av svar på en 5-punktsskala)	22
Tabell 3.	Svar på spørsmål i elevundersøkelsen om vurdering for læring (Gjennomsnittsscore av svar på en 5-punktsskala)	27

Figurer

Figur 1.	Organisering av oppvekstsektoren i Os kommune	12
Figur 2.	Målsettinger for barn og unge i Folkehelseplan i Os 2020-2024	15
Figur 3.	Status bemanningsnorm og pedagognorm i Os og Dalsbygda barnehage.....	18
Figur 4.	Handlingsveileder for «Bedre tverrfaglig innsats».....	34

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Os kommune bestilte i møte den 17.11.21, sak 35/2021, en forvaltningsrevisjon av sektor oppvekst. Bestillingen kom som følge av at tjenesteområdet oppvekst og temaet tidlig innsats og tilpasset opplæring er prioritert i «Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024». Følgende vedtak ble fattet i møte:

«Kontrollutvalgets vedtak:

1. Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon på område «Oppvekst, flyktninger og PPT» med tema spesialundervisning, tilpasset opplæring og tidlig innsats. Timerammen på forvaltningsrevisjonen kan være på inntil 250 timer.

2. Kontrollutvalget gir følgende innspill på problemstillinger/spørsmål:

- I hvilken grad har Os kommune en helhetlig innsats på å fange opp barn og elever med særskilte behov i barnehage og skole på et så tidlig tidspunkt som mulig?
- I hvilken grad jobber Os kommune med inkludering?
- Hvordan er skolemiljøet?
- Hvordan jobbes det med avviksmeldinger? Hvilke rutiner følges?
- Elevmedvirkning?

3. Revisor bes om å utarbeide prosjektplan til neste møte den 24.01.22, og det bes om at prosjektplanen er sekretariatet i hende innen den 14.01.2022.»

Oppdragsansvarlig revisor deltok i bestillingsmøte via videomøte, og tok notater fra innspill og kommentarer som kom frem i møte. Kulepunkt fire i bestillingen om avviksmeldinger ble ikke tatt med i forslag til prosjektplan, da dette skiller seg fra øvrige kulepunkter. De øvrige innspillene er forsøkt ivaretatt i utarbeidelsen av problemstillingene. Kontrollutvalget vedtok revisor sitt forslag til prosjektplan i 24.01.22, sak 02/2022.

Revisor gav en statusoppdatering om fremdrift i prosjektet i kontrollutvalgets møte den 12.09.22, og tentativ levering ble avtalt til kontrollutvalgets første møte i 2023.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

- **Har Os kommune et inkluderende læringsmiljø?**
- **Yter Os kommune tidlig innsats til barn og unge?**

1.2.1 Utdyping av problemstillingene

I tilknytning til problemstillingen om et *inkluderende læringsmiljø*, er det sentralt å vurdere forhold som har betydning for at alle barn og elever uavhengig av bakgrunn, funksjonsevne og intellekt opplever tilhørighet og fremgang i barnehagen og skolen. Vi vil derfor se på barnehage- og skolekulturen og hvilke holdninger og verdier som er førende for arbeidet med oppvekst- og læringsmiljøet. Temaet kan ses i sammenheng med god ledelse av barnegruppen / klassen og ansattes arbeid med å bidra til barns faglige, sosiale og emosjonelle læring og utvikling. Pedagogisk ansatte vil i et slikt perspektiv ha en oppgave med å tilrettelegge for utvikling og læring i et fellesskap. Arbeidet med et trygt og godt barnehage- og skolemiljø, samt barn og elevers medvirkning vil være viktig for å oppnå et inkluderende læringsmiljø.

For problemstillingen om *tidlig innsats* vil vi se på om barnehager og skoler jobber systematisk for å avdekke og sette inn tiltak ovenfor læringsutfordringer, og for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge. Overgangen fra barnehage til skole og samarbeidet mellom barnehager, skoler og PPT er aktuelt i arbeidet med tidlig innsats.

Flere av temaene vi gjennomgår i denne forvaltningsrevisjonen har både relevans opp mot inkludering, men på samme tid også ovenfor tidlig innsats. Problemstillingene vil derfor kunne gå over i hverandre, men helhetsinntrykket vil komme til uttrykk i konklusjonen. Stortingsmeldingen «*Tett på tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*» fremhever også nærheten og likhetene mellom tidlig innsats, og inkluderende læringsmiljø.

1.2.2 Avgrensning

Denne forvaltningsrevisjonen er en gjennomgang av inkluderende læringsmiljø og tidlig innsats på systemnivå. Ikke alle aspekter av inkluderende læringsmiljø og tidlig innsats vil derfor bli gjennomgått, men avgrenses til de føringer i regelverket som vurderes som mest relevante. Voksenopplæringen er ikke en del av gjennomgangen.

1.3 Metode

Problemstillingene i avsnitt 1.2 er bestemmende for valg av metode.

1.3.1 Intervju

Formålet med intervju som metode er å få innsikt og dybdekunnskap om temaet som revideres. Informantene i en forvaltningsrevisjon er primært personer som skal ha kjennskap til, er brukere av, eller har ansvar eller oppgaver i tilknytning til et tjenesteområde. Revisor ønsker med bruken av intervju i dette prosjektet å få svar på hvordan kommunen jobber med inkludering og tidlig innsats i barnehager og skoler. Intervjuene vi har gjennomført er individuelle intervju basert på delvis strukturert (semistrukturert) intervjuguide. To fra revisjonen har deltatt i intervjuene, der en har intervjuet og den andre har skrevet referat. Referat fra intervju med kulturskolerektor er etter purring ikke blitt verifisert (godkjent). Revisor kan imidlertid ikke se at det er problematisk å presentere dataene fra referatet i rapporten, og kommunedirektøren har fått anledning til å uttalelse seg om ferdig rapport. Alle øvrige referater er verifisert av intervjuobjektene.

Vi har intervjuet følgende personer:

- Kommunedirektør
- Oppvekstsjef
- Rektorer ved Os skole, Dalsbygda skole og kulturskolen
- Styrere ved Os barnehage, Dalsbygda barnehage og Tufsingdal barnehage
- Ansatt i kombinasjonsstilling (Avdelingsleder barnetrinn, skolesekretær og leder/koordinator for Os skole sitt spesialpedagogiske team), heretter kalt avdelingsleder barnetrinnet.
- Spesialpedagog for Os skole og Os barnehage
- Spesialpedagog for Dalsbygda skole, samt kontaktlærer
- Helsesykepleier
- Ansatte ved pedagogisk psykologisk tjeneste (Vertskommunesamarbeid, Tynset)

Kontrollutvalget ga i tilknytning til revisors statusoppdatering den 19.09.22, uttrykk for et ønske om at ansatte utover ledelsen burde intervjues. Revisor har ikke foretatt intervjuer med annet pedagogisk personell enn de som er opplistet ovenfor. Dette henger blant annet sammen med avsatt timeressurs for prosjektet. I og med at foreldrerrepresentanter er intervjuet og data fra elev- og ungdataundersøkelsen er tatt med vurderes dette å ivareta brukerperspektivet i rapporten.

Revisor har per telefon tatt kontakt med lederne i foreldrerådets arbeidsutvalg for barnehage og skole (FAU). Dette for å stille noen spørsmål om representantenes kjennskap til barnehager

og skoler sitt arbeid med tidlig innsats og inkludering. To av representantene har i stedet for et intervju på telefon ønsket å få tilsendt spørsmålene på e-post. Revisor har for de representanter vi har intervjuet på telefon skrevet et referat fra samtalen. Referatene er sendt til representantene på e-post for verifisering og godkjenning. Revisor har fått verifisert alle referater fra samtaler på telefon, men kun fått svar på en av to eposter hvor spørsmål er sendt på epost. Totalt har derfor fire av fem foreldrerepresentanter bidratt med sine svar.

1.3.2 Dokumentgjennomgang

Offentlig sektor har ofte et dokumentasjonskrav i tilknytning til sin tjenesteytelse. Et eksempel er utarbeidelsen av årlig rapport for tilstanden i grunnskoleopplæringa³. I de tilfeller hvor det offentlige dokumenterer sin regeletterlevelse er dette med på å sikre etterprøvbarhet for eksterne kontrollorganer, herunder revisor. I dette prosjektet har revisor etterspurt dokumentasjon for å få innsikt i kommunens systemer for tidlig innsats, og hvilke mål og planer kommunen har i tilknytning til inkludering.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon fra kommunen:

- Barne- og ungdomsplan for Os kommune, 2020-2030
- Folkehelseplan 2020-2024
- Virksomhetsplan for Os kommunale barnehager 2022-2025
- Årsplan Dalsbygda barnehage 2022
- Virksomhetsplan Dalsbygda skole 2021
- Mål og tiltaksplan skoleåret, 2019-2020 (Dalsbygda skole)
- Plan for samarbeid med skole, kulturskole, SFO, revidert jul 2022
- Plan overgang barnehage – skole, revidert juni 2022
- Rutiner for spesialpedagogisk team, revidert juli 2022
- Tilstandsrapport for oppvekstområde i Os kommune, 2021
- Ordensreglement for grunnskolen, revidert juni 2022
- Oversikt over kartlegginger elever, revidert juni 2022
- Vedlikehold og drift av BTI⁴ og stafettloggen, revidert jul 2022
- Veileder barnehage og skole for utfylling av henvisningsskjema til PPT, revidert februar 2021
- Årshjul PPT grunnskole

³ [Opplæringsloven § 13-3e](#).

⁴ BTI står for Bedre Tverrfaglig Innsats, se forøvrig rapportens avsnitt 3.3.3

Revisor har også mottatt flere dokumenter/rutiner i tilknytning til psykososialt barnehage- og skolemiljø.

1.3.3 Statistikk

Statistikk kan gi data om ulike indikatorer med relevans for tjenesteytingen til kommune, samt et grunnlag for å kunne sammenligne tall, eksempelvis med andre kommuner, KOSTRA-grupper eller landsgjennomsnittet mv.

I dette prosjektet har revisor innhentet resultater fra elevundersøkelsen, da med tall for 7. og 10 trinn for skoleåret da for skoleåret 2020/2021, og 2021/2022. Gjennomsnittsskåren for alle spørsmålene i tabellene beregnes ut fra elevenes svar på en 5-punktsskala.

Revisor har også innhentet statistikk fra Ungdataundersøkelsen i 2021 hvor 47 elever fra ungdomsskolen i Os kommune deltok. Gjennomsnittsscoren er også her angitt i prosent.

Ytterligere er det innhentet statistikk som utdanningsdirektoratet samler inn og publiserer om bemannings og kompetanse situasjonen innen oppvekstsektoren for den enkelte kommune.

1.3.4 Samlet vurdering av metode

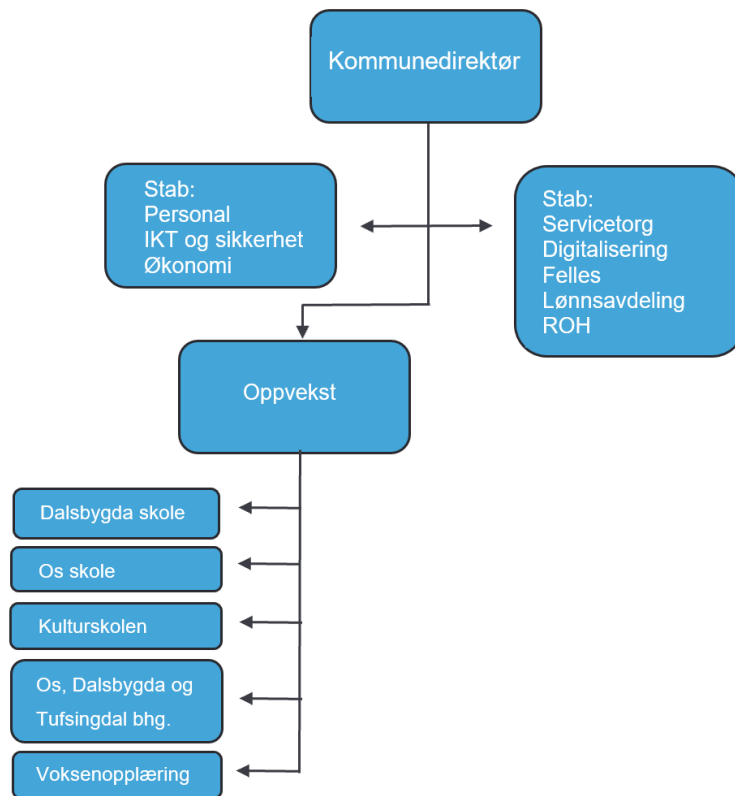
Samlet sett vurderer revisor at metodene har vært relevante og pålitelige i dette prosjektet. Det er innhentet et betydelig datagrunnlag og benyttet ulike metoder for å få frem et tilstrekkelig datagrunnlag å gjøre vurderingene på bakgrunn av. Ulike kilder er sett i sammenheng og data som peker i ulike retninger er kommentert. Revisor har ikke snakket med barn og elever direkte, men vurderer at brukerperspektivet er ivaretatt gjennom henvisninger til elev og ungdataundersøkelsen, samt intervju med foreldrerepresentanter. Videre skal det påpekes at denne gjennomgangen er en systemrevisjon, og vi har dermed ikke gjennomgått dokumentasjonen tilknyttet enkeltsaker⁵ for barn og elever for å se hvordan disse er fulgt opp. Slike data kunne gitt oss et faktagrunnlag for å kunne si noe mer sikkert om kommunens etterlevelse.

⁵ Kartlegginger, tiltak og evalueringer av enkeltelever, aktivitetsplaner knyttet opp mot mobbesaker i skolen etc.

1.4 Organiseringen av oppvekstområdet i Os kommune

Os kommune er organisert i to nivåer. Alle virksomhetslederne og stabslederne har kommunedirektøren som sin nærmeste overordnede. Os kommune er organisert med fire enheter, hvor enhet oppvekst er inndelt i fem virksomheter. Enhet oppvekst ledes av oppvekstsjefen.

Figur 1. Organisering av oppvekstsektoren i Os kommune



Kilde: Os kommune.

Os kommune har per i dag to kommunale skoler, i Os og i Dalsbygda. Den 21.10.22 sak 44/21 fattet kommunestyret vedtak om å legge ned Dalsbygda skole fra skoleåret 22/23⁶. Begrunnelsen for nedleggelsen var elevtallsutviklingen, inntektssystemet som baseres på rammetilskudd pr. elev og forventet befolkningssammensetning med flere eldre.

Kommunen har i dag tre barnehager, i Os, Dalsbygda og Tufsingdal. Sistnevnte ble gjenåpnet i august 2022, etter å ha vært nedlagt siden 2013⁷.

Os kommune er tilknyttet pedagogisk psykologisk tjeneste gjennom vertskommunesamarbeidet med Tynset kommune.

⁶ Politisk møtekalender - sakspapirer - Kommunestyret og Formannskap - Os kommune

⁷ Tufsingdalen, Os | Mikkel (2) starter i nybarnehagen i Tufsingdalen (retten.no)

2 INKLUDERENDE LÆRINGSMILJØ

I dette kapittelet beskriver vi deltema 1.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet inkluderende læringsmiljø:

■ Har Os kommune et inkluderende læringsmiljø?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Barnehage og skole skal:

- ha kultur for inkludering
- ha tilstrekkelig bemanning og kompetanse
- ha tilgang til spesialpedagogisk kompetanse
- legge til rette for barns og elevers medvirkning
- legge til rette for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø

Kriteriene er utledet fra lov, forskrift, stortingsmelding og faglitteratur, jf. *vedlegg 1*.

2.3 Datagrunnlag

I dette kapitlet presenteres data om kommunens arbeid med inkluderende læringsmiljø. Vi vil blant annet se på hvilke verdier og målsettinger kommunen har for inkludering, og hvordan kommunen jobber med barn og elevers rett til medvirkning og det å skape et trygt og godt skolemiljø. Gjennom statistikk og øvrig data vil revisor også kunne si noe om ressurs- og kompetansesituasjonen innen oppvekst. Revisor vil deretter vurderer dataene som presenteres i dette kapitlet opp mot revisjonskriteriene i kapittel 2.4.

2.3.1 Kultur for inkludering

Planverket

På kommunens hjemmeside er det gitt informasjon om fire overordnede målsettinger (pedagogisk plattform) for oppvekstområdet. En av disse målsettingene er at barn og unge skal tilegne seg kompetanser tilknyttet det 21. århundrets ferdigheter, blant disse samarbeid og medborgerskap.

I kommunens barne- og ungdomsplan fremgår det at: *«Gode, inkluderende og helsefremmende barnehager, skoler, SFO og fritidstilbud, der barn og de unge opplever mestring, tilhørighet og mening, er et godt grunnlag for vekst og utvikling, dannelse og helse».*

I kommunens barne- og ungdomsplan står det at: *«Måltrettet samarbeid med fokus på fellesskapet og inkludering for alle barn og unge er nødvendig.»*

I virksomhetsplanen for Os kommunale barnehager 2022-2025 er det referert til målsettingen om at det skal skapes et inkluderende fellesskap med tidlig innsats slik at man får bygd et godt lag rundt barnet, og at kompetanseløftet bidrar til tilstrekkelig kompetanse tett på barna. Personalet trenger kompetanse for å kunne forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert de som har behov for særskilt tilrettelegging. Av konkrete mål for inkludering er det pekt på at:

- Alle barn skal ha en opplevelse av å bli inkludert
- Barn skal få mulighet for aktiv deltagelse i fellesskapet
- Læring skjer best i fellesskapet

Årsplanen for barnehagene i Dalsbygda, Os og Tufsingdal for 2021 har tilnærmet like bestemmelser knyttet til inkludering: *«... tilrettelegger for lek etter barnas egne ønsker. Vi arbeider for å skape trygge rammer for barna, med tilstedeværende og tydelige voksne. Vårt mål er at alle barna skal ha noen å være sammen med, -det er viktig å føle seg inkludert.»*

Revisor har fått tilsendt Dalsbygda skole sin virksomhetsplan datert januar 2021. Rektor uttaler at planen ikke er fullført, på grunn av at motivasjon og tid ikke strakk til i perioden med drøftinger om skolenedleggelse. Av planen slik den står i dag fremgår blant «uskrevne» regler for hva ansatte legger i god klasseledelse.

Revisor har ikke mottatt virksomhetsplan for Os skole. Rektor ved skolen uttaler at denne ikke er aktivt i bruk.

Os kommune har også en plan for Folkehelse i Os 2020-2024, som ser nærmere på satsingen om å *«sikre gode oppvekst og læringsmiljø»*. Til planen er det også knyttet et dokument som trekker frem utfordringsbilde i kommunen. Kommunen har blant annet vist til en stor andel

bosatte innvandrere, at andelen barn i lavinntektsfamilier er forholdsvis høy og stigende, at forskjellen mellom de som tjener minst og mest i kommunene har økt, en lav bemanning i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, en høy andel barn i barnehage med nedsatt funksjonsevne og spesialpedagogiske hjelp, og at en høy andel barn i skolene får spesialpedagogisk hjelp mv.

Figur 2. Målsettinger for barn og unge i Folkehelseplan i Os 2020-2024

STRATEGIER	INNSPILL TIL TILTAK;
Gode og inkluderende læringsmiljø i skoler og barnehager for trivsel og læring. Godt samarbeid mellom barn/familier og tjenestene som jobber med dem. Tidlig innsats.	Kultur for læring. Videreføre og styrke BTI – modellarbeid for bedre tverrfaglig innsats.  Tilstrekkelig kompetanse og tilgjengelighet i tjenestene for å følge opp barn/unge med ekstra behov og risiko for skjevutvikling.

Kilde: Os kommune.

Figuren ovenfor viser sammenhengen mellom oppstilte mål for inkludering i folkehelseplanen og foreslåtte tiltak.

Intervjuer med ansatte i barnehage og skole

Styrerne peker i intervju på den gode leken, det å se barna, og voksenrollen når det kommer til faktorer for god inkludering av barn. Styrerne opplyser at barnehagene har deltatt i et prosjekt om kompetanseløftet. Prosjektet skal sikre at kommunene har tilstrekkelig kompetanse tett på barnet for å kunne fange opp, forebygge og gi et inkluderende og tilpasset tilbud til alle barn, samt inkludere barn som har behov for særskilt tilrettelegging. Undersøkelser som er gjort for å måle effekten av prosjektet har vist stor forbedring fra første til siste undersøkelse.

Styrer ved Tufsingdal barnehage viser til at inkludering handler om voksnes tilstedeværelse i leken. Enten ved å hjelpe de barna som får tildelt eller selv velger «svake» roller i rollelek, dette som for eksempel rollen som hund eller baby. Det pekes også på at barnehagen hele tiden har fokus på relasjonsbygging. Voksne må også være trygge på hverandre for å kunne bygge gode relasjoner til barna.

Styrer ved Dalsbygda barnehage trekker frem at de voksne i barnehagen og foreldrene er rollemodeller for barnet, blant annet når det kommer til språk.

Avdelingsleder for barnetrinnet uttaler at noen ansatte mener at ledelsen må komme med sterke visjoner som skal gjelde skolen, men avdelingsleder og rektor sin oppfatning er at disse visjonene må utarbeides i kollegiet. Kommunens virksomhetsplan er av eldre dato og det er derfor usikkert hvorvidt det er sammenheng mellom planen og det arbeidet som utføres i praksis. Det er derfor startet et arbeid med å se på visjoner for fremtidens skole i Os.

Rektor ved Os skole uttaler at kommunene har deltatt i prosjektet «Kultur for læring». I prosjektet var blant annet klasseledelse tema. Dokumentasjonen av dette arbeidet er ifølge rektor omfattende og resultatene fra prosjektet har tidligere blitt videreformidlet til kommunestyret.

Rektor ved Dalsbygda skole uttaler at klasseledelse er noe man har jobbet mye med. Dette har både gått på en mer praktisk pedagogisk tilnærming, samt det å skape endringsvilje. Rektor sin oppfatning er at dette er noe skolen har klart å komme i mål med. Også spesialpedagog ved Dalsbygda skole viser til at skolen har jobbet mye med relasjoner, både forholdet mellom elev-lærer og elev-elev. Samhold er også noe det jobbes med i klassene. Det har imidlertid ikke vært spesielt fokus på klasseledelse de to siste årene.

Spesialpedagog ved Os barnehage og skole uttaler at kommunen har deltatt i prosjektet «Kultur for læring» etter retningslinjer fra Hedmark fylkeskommune. Både barnehagene og skolene har i etterkant av prosjektet jobbet med fokusområder med et felles mål om å bygge fellesskap. Et annet eksempel er prosjekt og temauker på tvers av trinn, samt tilbud om skolekantine.

I Os kommune er kulturskolen underlagt oppvekstsektoren, og leverer tjenester til både barnehagene og skolene⁸. Rektor for kulturskolen peker derfor på at det er et tettere samarbeid med oppvekstsektoren i Os kommune enn det som oppfattes som vanlig. Det fremheves at tilbudet i kulturskolen er med på å skape et spesielt tillitsforhold mellom elev og lærer, som åpner for at eleven kan ta kontakt med sin lærer i kulturskolen i spesielle situasjoner, for eksempel knyttet til mobbing. Kulturskolen kan her ta grep ved å gi elevene et tilbud, for eksempel gjennom å delta i et band. Kulturskolen gir også et tilbud om alternativ læringsarena knyttet til lys- og lydteknikk for gutter som faller utenfor vanlig undervisning. Tilbudet er behovsprøvd og gir elevene noe de mestrer.

⁸ [Kulturskole - Os kommune](#)

Intervju med PPT

PPT har inntrykk av at barnehager og skoler i Os kommune har gode rutiner for foreldresamarbeid og elevsamtaler. PPT er ikke kjent med at det foreligger egne skriftlige rutiner for tidlig innsats og inkluderende opplæring.

Svar fra foreldrerepresentanter

Revisor har stilt spørsmål til foreldrerepresentanter i barnehage og skole om kjennskapen til visjoner, mål og planer som barnehage og skole har i tilknytning til inkludering og tidlig innsats. Samtlige av de foreldrerepresentantene vi har fått tilbakemelding fra uttaler at det har kjennskap til enten mål eller planer. Representantene gir også uttrykk for at barnehager og skoler gjør et godt arbeid for å inkludere alle barn og elever. En av representantene trekker imidlertid frem et eksempel på at barnehagen i ett tilfelle ikke har lyktes med inkluderingen av et barn.

Når det gjelder tiltak knyttet til inkludering pekes det på den gode leken, samtaler mellom ansatte og barn, tilrettelegging av uteområder og at elever som har større vansker for å lære settes sammen med elever som er mer skoleflinke.

Revisor har også spurt om barnehage og skole har sagt noe om hva de forventer av barn, elever og foresatte, blant annet med tanke på hvordan man omtaler hverandre. Her uttaler enkelte foresatte at dette er noe barnehage og skole tar opp, mens andre har inntrykk av at dette er mindre omtalt.

I spørsmål til foreldrerepresentantene om foreldreutvalget anses å ha en reell innflytelse på forbedringsarbeidet i skolen, uttales det at foresatte involveres i enkelte ting knyttet til barnehagens og skolens arbeid. En representant gir uttrykk for at foresatte tas på alvor og kan avtale møter med barnehagen etter behov.

2.3.2 Bemanning og spesialpedagogisk kompetanse

Planverket

En annen av de fire overordnede målsettinger (pedagogisk plattform) for oppvekstområdet er ifølge kommunens hjemmeside at: *«Alle ansatte i barnehage og skole samt på kommunalt nivå skal øke sin kompetanse gjennom en kollektiv og samordnet kompetanseutvikling i profesjonelle læringsfellesskap».*

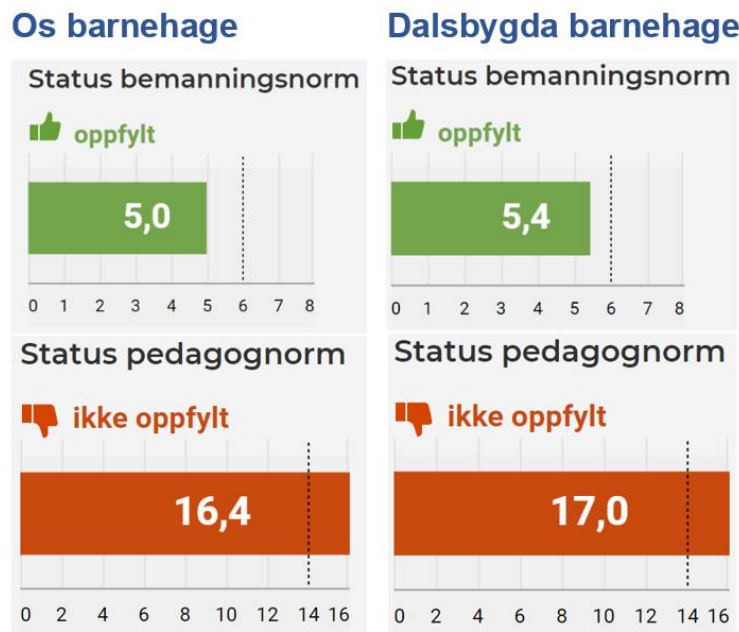
Statistikk/egenrapportering

Ifølge tilstandsrapport for grunnskolen og oppvekstområdet 2021 for Os kommune er det gitt informasjon om at begge skoler oppfyller bemanningsnormen for alle trinn i grunnskolen. Det er ikke rapportert for den enkelte skole, men for skolene samlet.

Ved bruk av utdanningsdirektoratets sin kalkulator for beregning av bemanningsnormen er det gitt at både Os og Dalsbygda skole oppfyller normen både for skoleåret 2020/2021 og 2021/2022, med unntak av Os skole på 1-4 trinn. Her mangler ifølge kalkulatoren 0,2 ordinære undervisningsårsverk for å nå minstekravet i norm for lærertetthet på 1.-4. trinn⁹.

I tilstandsrapport for grunnskolen og oppvekstområdet 2021 Os kommune er det sagt at antallet årsverk er redusert i 2021, fra 21,3 i skoleåret 2020/2021 til 18,7 skoleåret 2021-2022. Det opplyses om at antall årstimer gitt av personale med godkjent utdanning er økende, og for skoleåret 2021/2022 er på 96,4 prosent. Videre er det opplyst om at i skoleårene fra 2019-2022 har fire lærere i Os kommune tatt videreutdanning i matematikk, en i engelsk og en i norsk. Ut fra utdanningsdirektoratets sin registreringsbase «Grunnskolens informasjonssystem», er det gitt at antall lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting er fire av totalt 25 lærere i Os kommune, hvorav en ved Dalsbygda og tre ved Os skole¹⁰.

Figur 3. Status bemanningsnorm og pedagognorm i Os og Dalsbygda barnehage.



Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)

⁹ [Kalkulator for lærernorm \(2019-20 og utover\) \(udir.no\)](#)

¹⁰ [GSI - Grunnskolens Informasjonssystem \(udir.no\)](#)

Figuren ovenfor viser at både Os og Dalsbygda barnehage har færre enn 6 barn per ansatt i grunnbemanningen. Figuren viser også at barnehagene har flere enn 14 barn per pedagogisk leder. Utdanningsdirektoratet har ikke tall for Tufsingdal barnehage. Dette antas å bero på at barnehagetilbudet i Tufsingdal nylig er gjenoppstartet. Revisor har rettet en forespørsel til styrer direkte og fått tilbakemelding om at barnehagen har to ansatte fordelt på åtte barnehageplasser i 2022, og for 2023, har 10 plasser. Det opplyses om at barnehagen har en pedagogisk leder.

Intervjuer med ansatte i barnehage og skole

Det opplyses i intervju med barnehagestyrerne at de kommunale barnehagene i Os kommune har tilgang på en spesialpedagog i 20 prosent stilling. Av to av styrerne uttrykkes det et ønske om mer slik kompetanse inn i barnehagene og større ressurs. Denne spesialpedagogen jobber ofte opp mot barn med tiltak, men kan også gi veiledning, tips og råd knyttet til enkeltbarn, og hvordan det kan jobbes på avdelingene mv.

Spesialpedagog ved Os barnehage og skole uttaler at hun har en 100 prosent ressurs fordelt 80 prosent på skole og 20 prosent på barnehage. Spesialpedagog ved Dalsbygda skole uttaler at hun har en kombinert stilling som spesialpedagog og lærer på første trinn. En tredje ansatt i kommunen har relevant utdanning innen spesialpedagogikk, men benytter ikke tittelen spesialpedagog. Vedkommende har kombinert stilling med andre oppgaver som leder/koordinator for skolens spesialpedagogiske team, avdelingsleder barnetrinn og sekretær.

Begge rektorer i kommunen har gitt tilbakemelding om pedagogisk utdanning og at de har gjennomført rektorutdanning.

Styrerne har gitt tilbakemelding om at det har utdanning som barnehagelærer/førskolelærer

2.3.3 Barn og elevers medvirkning

Planverket

Ifølge kommunens barne- og ungdomsplan skal medvirkning «... ivaretas av alle tjenester som arbeider med barn og unge». Og at hensikten er at barn og unge skal ha «... påvirkning på miljøer der de oppholder seg til daglig, og ha innvirkning på beslutninger som angår dem selv».

I årsplanene for Os, Dalsbygda og Tufsingdal barnehage for 2022-2023 er det henvist til barnehageloven og barns rett til medvirkning. Medvirkning i barnehagene i Os kommune betyr blant annet:

- Vi skal legge til rette for aktiviteter og lek ut fra barnets utvikling og interesse.
- Vi vil se, lytte og være til stede for å kunne tolke barnets kroppsspråk og intensjoner
- Vi må ha rom for å endre planer og tilrettelegge underveis med utgangspunkt i barnas uttrykk.

Statistikk

I elevundersøkelsen er det blant annet stilt spørsmål til elevene på 7. og 10 trinn om hvordan de rangerer skolen sitt arbeid med elevdemokrati og medvirkning.

Tabell 1. Svar på spørsmål i elevundersøkelsen om elevdemokrati og medvirkning (Gjennomsnittsscore av svar på en 5-punktsskala)

Skoleåret 2020/2021				Skoleåret 2021/2022			
Hele landet		Os kommune		Hele landet		Os kommune	
7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn
3,7	3,4	3,5	2,9	3,7	3,4	3,9	3,1

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabellen viser at gjennomsnittlig score for begge trinn i Os kommune er lavere enn for landsgjennomsnittet, da med ett unntak for 7. trinn for skoleåret 2021/2022.

Intervjuer med ansatte i barnehage og skole

Barnehagene trekker frem ulike måter å jobbe med barns medvirkning på. Det uttrykkes enighet om at barnehagen skal lytte til barns ønsker og interesser, og å se barnet. Av konkrete eksempler trekker en av styrerne frem «skoggruppemetodikken», der alle barna er involvert i alle prosesser knyttet til en aktivitet, for eksempel når det kommer til en tur eller matlaging. Her vil barnehagen sammen med barna planlegge, gjennomføre og evaluere en aktivitet. En annen styrer trekker frem et prosjekt med Innlandet bondelag, hvor barnehagen har vært med på å dyrke egne grønnsaker, eller at man på småbarnsavdelingen har hatt et temafokus, for eksempel om fisk.

Rektor ved Os skole peker på at når det kommer til elevmedvirkning har skolen etablert elevråd både på barnetrinn og ungdomstrinn. Rektor er usikker på om elevene har vært delaktig i utarbeidelsene av egne klasseregler og hvor stor medvirkning elevene har i det daglige. Det er etablert en ordning med trivselsledere, noe som oppleves å ha fungert bra.

Avdelingsleder for barnetrinnet uttaler at medvirkning i skolen handler mye om å snakke og spørre elevene og hvorvidt de opplever sin egen situasjon, og om tiltak som er satt inn for å heve det faglige nivået fungerer. Klassene er også med på å utarbeide egne klasseregler.

Rektor ved Dalsbygda skole forteller i intervju om at alle dager på skolen begynner med informasjon til elevene om skoledagen. Her får elevene anledning til å påvirke dagsplanen som blir satt opp. Elevene er utover dette involvert i utviklingsprosjekter og satsinger innen nærmiljøpedagogikk som skjer på skolen. Rektor trekker frem slagordet «Skolen i lokalsamfunnet» og viser til prosjekter der 7. trinn får delta i reinsdyrjakt, og deretter planlegge gjennomføringen av en middag hvor foreldre m.fl. er invitert. Rektor sitt inntrykk er at en slik praktisk tilnærming automatisk gir medvirkning for elevene. Dalsbygda skole har også elevråd hvor alle i 7. trinn er med, pluss noen fra lavere trinn. Rektor fungerer som elevrådskontakt.

Svar fra foreldrerepresentanter

Revisor har spurt foreldrerepresentantene om barnehagen og skolen lytter til barn og unge. Her svarer flere av representantene bekreftende på dette. En av representantene har inntrykk av at barnehagen balanserer godt det å la barn ha valgfrihet opp mot det å ikke la barn få alt de ønsker seg. En representant fremhever elevrådet som arena for medvirkning.

2.3.4 Trygt og godt barnehage- og skolemiljø

Planverket

Kommunen har flere rutiner knyttet til det psykososiale barnehage- og skolemiljøet:

- Elevenes psykososiale læringsmiljø, informasjon og implementering av system for personalet ved skolen.
- Avdekking av krenkende adferd mot elever, prosedyre § 9a.
- Krenkende adferd, problemløsning etter avdekking, rutiner.
- Plan for et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø i Os.
- Tiltaksplan mot mobbing og annen krenkende adferd.

Både «Plan for et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø i Os» og «Tiltaksplan mot mobbing og annen krenkende adferd» omtaler forebyggende tiltak.

I planen for barnehage er det for forebyggende tiltak vist til utvikling av vennskap og sosiale fellesskap, at barn får sette ord på hendelser, følelser og tanker, samt at barnehagene er bevisst sin voksenrolle og betydningen den har for barna. Videre det å være gode rollemodeller, anerkjenne og støtte barna, ha tålmodighet med barn og legge til rette for at barn kan få si sin mening mv.

I tiltaksplan for skole er forebygging blant annet knyttet til felles kultur for håndtering av krenkelser, tett samarbeid blant annet med helsesøster og PPT, holdningsskapende arbeid,

klasseledelse og relasjonsarbeid, informasjon til foresatte om holdningsskapende arbeid, inspeksjoner, mv.

Statistikk/egen rapportering

I elevundersøkelsen er det også stilt spørsmål til elevene om hvordan de trives på skolen.

Tabell 2. Svar på spørsmål i elevundersøkelsen om trivsel på skolen (Gjennomsnittsscore av svar på en 5-punktsskala)

Skoleåret 2020/2021				Skoleåret 2021/2022			
Hele landet		Os kommune		Hele landet		Os kommune	
7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn
4,2	4,1	4,2	4,3	4,1	4,1	4,4	3,8

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabellen viser at for skoleåret 2020/2021 scorer 7. trinn likt med landsgjennomsnittet og 10. trinn over landsgjennomsnittet. For skoleåret 2021/2022 scorer kommunen høyere for 7. trinn, men lavere for 10. trinn.

Ungdataundersøkelsen (2021), hvor 47 elever på ungdomstrinnet har svart viser at 87 prosent trives på skolen, mot 86 prosent på landsbasis. Og på spørsmålet om mobbing svarer 4 prosent av ungdommene i Os kommune at de blir mobbet minst hver 14 dag, mot 8 prosent på landsbasis¹¹.

På Utdanningsdirektoratet sine statistiksider er det ikke publisert mobbetall for skolene i Os kommune., Dette da tall er skjermet/unntatt offentlighet, pga. personvern hensyn. I tilstandsrapport for grunnskolen og oppvekstområdet 2021, opplyses det om at både for 7. og 10. trinn tilsier elevundersøkelsen at elever har det bra og at det er lite eller ingen mobbing på trinnene. Det pekes imidlertid på skolens null-visjon og at det psykososiale skolemiljøet er noe det må jobbes kontinuerlig med.

Intervjuer med ansatte i barnehage og skole

Samtlige styrere har i intervju vist til at det foreligger en felles plan for psykososialt barnehagemiljø i Os kommune. Det opplyses om at informasjon om denne planen ikke er gitt foresatte, men at dette er noe som skal gis. Prosjektet «kultur for læring» trekkes også frem i forbindelse med psykososialt barnehagemiljø, hvor blant annet relasjoner har blitt diskutert.

¹¹ [Finn Ungdata-tall for ungdomsskolen - Ungdata](#)

Styrer ved Dalsbygda barnehage uttaler at planen gjennomgås på det første personalmøtet på høsten, hvor pliktene til ansatte gjennomgås. Hva som oppfattes som «krenkelser» er ikke drøftet i ansattgruppa. Styrer ved Tufsingdal barnehage uttaler at mobbing har vært tema på pedagogmøter.

Begge rektorer uttaler at det psykososiale skolemiljøet er noe som tas opp i lærerkollegiet på årlige planleggingsdager, og at begrepet «krenkelser» drøftes. Rektorene opplyser også om at rettigheter knyttet til psykososialt skolemiljø gis til foresatte.

Rektor ved Dalsbygda skole sin oppfatning er at det ikke skjer mobbing på skolen, og at skolen derav heller ikke har hatt mobbesaker.

Spesialpedagog ved Os barnehage og skole uttaler at det er gjennomført kursing for barnehager og skoler blant annet i nevroutviklingsforstyrrelser, ulike diagnoser, skolevegring og sosiale atferdsvansker, men også klasseledelse. Det pekes også av spesialpedagog på «Verktøykassen de tre gode hjelperne¹²».

Intervju med PPT

Ansatte hos PPT uttaler at de bidrar til kunnskap på en del spesifikke områder i kommunen som har betydning for det psykososiale miljøet, gjennom kompetanse om sosioemosjonelle vansker, fagvansker og forskjellige diagnoser. Dette arbeidet gjøres gjennom individ- og systemarbeid.

Svar fra foreldrerepresentanter

Den generelle tilbakemeldingen fra foreldrerepresentantene er at barnehage- og skolemiljøet oppleves som trygt og godt. Det finnes ifølge en representant eksempler på at barn ikke har ønsket å dra i barnehagen, men at dette ikke har vært et generelt problem.

En annen representant uttaler at det skjer tilfeller av mobbing i skolen, men at tilfellene følges opp. Vedkommende representant er ansatt i skolen, men ikke som pedagog, og har ikke fått informasjon fra skolen om plikten til å varsle om mobbing. I kraft av å være ansatt i skolen har representanten imidlertid selv vurdert det som nødvendig å varsle skolen om mobbetilfeller.

¹² [Verktøykassen De tre gode hjelperne - Traumesensitiv omsorg og behandling \(traumesensitivt.no\)](#)

2.4 Vurderinger

2.4.1 Kultur for inkludering

Revisor vurderer at både barnehage og skole i Os kommune har en kultur for inkludering, og at det finnes enkelte målsettinger knyttet til inkludering i kommunens overordnede planverk.

Revisor finner også mål knyttet til inkludering i årsplanene for barnehagene. Styrerne har i intervju med oss henvist til disse og fortalt om sin inkluderingspraksis. Praksisen fremstår å være i samsvar med målsettingene.

For skole finnes det færre mål og tiltak knyttet til inkludering, da i det underliggende planverket, virksomhetsplanene. For Dalsbygda skole sitt vedkommende beror angivelig dette på nedprioriteringen av planarbeidet, på grunn av nedleggelsen av skolen. For Os skole sitt vedkommende er virksomhetsplanen utdatert og er signalisert å ikke være i bruk. Det er gitt informasjon om at skolesektoren er i gang med et arbeid hvor man skal se på målsettinger på nytt. Revisor registrerer at det er jobbet med klasseledelse for å styrke fellesskapet i skolen, samt at kulturskolen er underlagt oppvekstsektoren, noe som bidrar til at kulturskolen får en fremtredende rolle i inkluderingsarbeidet.

Svar fra foreldrerepresentantene tyder på at målsettinger om inkludering i planverket er videreformidlet til foresatte og at inkluderingsarbeidet til barnehager og skoler vurderes som godt.

Revisor stiller allikevel spørsmål ved om visjonene og målsettingene for arbeidet med inkludering kunne kommet tydeligere frem i overordnet planverk, men også i planverket som gjelder skole. Skolen skal være et profesjonsfaglig fellesskap der lærere, ledere og andre ansatte reflekterer over felles verdier, og vurderer og videreutvikler sin praksis¹³. Ledelsen må derfor sikre at verdigrunnlaget er oppdatert og i samsvar med regelverket og nasjonale føringer. Gjennom å involvere ansatte i prosessen med verdigrunnlaget vil dette kunne skape eierskap til de mål og verdier som vedtas. Eierskapet vil igjen kunne bidra til større etterlevelse av verdiene i praksis. Ansatte bør få muligheten til å reflektere og drøfte verdigrunnlaget med jevne mellomrom slik at dette holdes vedlike. Oppsummert bør hovedmålsettingen være at verdier og mål blir innarbeidet på alle nivå, er oppdatert, holdes vedlike, og munner ut i en omforent praksis.

¹³ [3.5 Profesjonsfellesskap og skoleutvikling \(udir.no\)](#)

2.4.2 Bemanning og spesialpedagogisk kompetanse

Revisor vurderer at skolen i det vesentlige har tilstrekkelig bemanning og kompetanse. Unntaket gjelder i hovedsak pedagogtilgangen i barnehager, samt enkelte avvik fra kompetansekravet for tilsetting i skolen.

Revisor vurderer også at barnehager og skoler har tilgang på spesialpedagogisk kompetanse, men at det foreligger et ønske hos styrerne om mer spesialpedagogisk bistand. Dette i form av veiledning og råd i forkant av henvisninger. Et slikt arbeid vil potensielt kunne redusere antallet henvisninger og et eskalerende hjelpebehov.

2.4.3 Barn og elevers medvirkning

Revisor vurderer at barnehage og skole har lagt til rette for barns og elevers medvirkning. Medvirkning er omtalt i årsplanene for barnehagene, men ikke i planverket for skolene. Både barnehager og skoler jobber for å sikre medvirkning. I barnehagen løftes medvirkning frem ved å gi barn valgmuligheter i de aktiviteter som tilbys. I skolen gis eksempler på at elevene får påvirke sin egen skolehverdag gjennom utarbeidelsen av klasseregler og gjennom elevråd. Et annet eksempel er elevplanlegging av en større ernæringsprosess, da fra jakt til måltid. Kommunen scorer lavere på spørsmål om elevmedvirkning i elevundersøkelsen enn landsgjennomsnittet, noe som kan tyde på at elevene har et dårligere inntrykk av sin medvirkning. I motsatt retning gir foreldrerepresentantene vi har snakket med uttrykk for at både barn og elever i barnehagen og skolen blir lyttet til.

2.4.4 Trygt og godt barnehage- og skolemiljø

Revisor vurderer at det i kommunen er lagt til rette for både et trygt og godt barnehage- og skolemiljø. Dette begrunnes ut fra at kommunen har etablert rutiner for både barnehage og skole, hvor både forebyggende tiltak og aktivitetsplikten er beskrevet. Innholdet i disse planene fremstår å være formidlet til de pedagogisk ansatte både i barnehage og skole. Det kan likevel stilles spørsmål ved om ansatte utover det pedagogiske personalet er informert om rutinene. Her er det viktig at kommunen er oppmerksom på at alle ansatte på skolen skal ha kjennskap til rutiner for skolemiljøet og plikten til å varsle.

Revisor har ikke belyst alle sider av skolemiljøet i dette prosjektet, men både resultatene fra elev- og ungdataundersøkelsen, og svarene vi har fått fra foreldrerepresentantene, trekker i retning av et trygt og godt barnehage- og skolemiljø i kommunen. PPT opplyser også om at de bidrar med sin kompetanse opp mot skolemiljøet i kommunen.

3 TIDLIG INNSATS

I dette kapittelet beskriver vi deltema 2.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet «tidlig innsats»:

■ Yter Os kommune tidlig innsats til barn og unge?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Barnehage og skole skal ha et system for å kartlegge, sette inn tiltak og evaluere barn og elevers utvikling
- Barn og elever skal i størst mulig grad delta sammen med jevnaldrende i sitt barnehagemiljø og klassemiljø
- Barnehage og skole skal ha skriftlige samarbeidsrutiner for overgangen fra barnehage til skole
- Barnehagene bør gi informasjon til skolene som er relevant for tilpasningen av opplæringen
- Barnehage og skole skal samarbeide med andre tjenesteytere for å sikre et helhetlig tilbud

Kriteriene er utledet fra lov, forskrift, stortingsmelding og faglitteratur, jf. *vedlegg 1*.

3.3 Datagrunnlag

I dette kapitlet presenteres data om kommunens system for tidlig innsats, herunder overgangen fra barnehage til skole og samarbeidet med andre aktører. Blant annet vil vi se på hvilke føringer for tidlig innsats som er oppstilt i planverket og hvordan ansatte forholder seg til disse. Revisor vil videre vurderer dataene som presenteres opp mot revisjonskriteriene i kapittel 3.4.

3.3.1 System for tidlig innsats

Planer/prosedyrer

En av de fire overordnede målsettingene for oppvekstområdet i kommunen er «innsikt for forbedret praksis», som forstås som at «*Ulike kartleggingsresultater og andre data skal brukes aktivt på alle nivå for å forbedre den pedagogiske praksis*».

Revisor har mottatt skjema over «Kartlegginger for skolene i Os», da med trinn og tidspunkt, type kartlegginger og oversikt over hvem som er pålagt ansvaret for gjennomføring.

Det er også mottatt rutine for spesialpedagogisk team. Rutinen inneholder en tiltaksløype som er en «steg for steg-rutine» knyttet til oppfølging av bekymringer med tiltak og evalueringer. Det er knyttet meldeskjema og oppfølgingsplaner til rutinen.

Statistikk/egenrapportering

I elevundersøkelsen er det stilt spørsmål til elevene om hvordan de oppfatter skolens vurderingspraksis. Da knyttet til informasjon om mål for ulike fag, hva som er bra med arbeidet elevene gjør, hva som kan gjøres for å bli bedre i fag mv.

**Tabell 3. Svar på spørsmål i elevundersøkelsen om vurdering for læring
(Gjennomsnittsscore av svar på en 5-punktsskala)**

Skoleåret 2020/2021				Skoleåret 2021/2022			
Hele landet		Os kommune		Hele landet		Os kommune	
7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn
3,8	3,3	3,8	3,4	3,7	3,3	4,0	3,2

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Figuren viser at gjennomsnittlig score for begge trinn i Os kommune er høyere enn for landsgjennomsnittet, da med ett unntak for 10. trinn for skoleåret 2021/2022.

Intervjuer med ansatte i barnehage og skole

Alle barnehagene benytter kartleggingsverktøyene «Alle med» og «TRAS».

I intervju med styrerne får vi opplyst at «Alle med» er en kartlegging i form av et observasjonsskjema, som tar for seg sosio-emosjonell utvikling, herunder lek, trivsel, hverdagsaktiviteter, samt sansing, motorikk og språkutvikling. Det fremkommer også i intervjuene at «Alle med» kan gi indikasjoner på utfordringer som knytter seg til adferd. For «Alle med» følger det med en håndbok som gir veiledning for hva det kan jobbes med i tilknytning til de ulike utfordringene. TRAS er ifølge styrerne en kartlegging som kun tar for seg

språkutvikling. «Alle med» benyttes ovenfor alle barn i barnehagen, mens TRAS benyttes ved behov. Eksempler på typiske tiltak som kan iverksettes ved bekymringer er observasjon eller en oppdeling av barna i mindre grupper for å få bedre oversikt. Videre kan det være ønskelig å skape rom for samtaler, god lek og et inkluderende miljø. Ved spesielle språkproblemer, meldes dette ifølge styrerne til logoped. Logopeden kan gi råd og veiledning, i tillegg til at vedkommende arbeider konkret med barnet.

En av styrerne omtaler tiltak knyttet til språkutvikling på følgende måte:

«Man kan for eksempel lage «språkgrupper» der man fokuserer på sang, rim og regler og boklesing. Ved å lese ei bok flere ganger, kan man gjenta innholdet slik at barnet får god tid til å lære seg ordene – for senere å bruke ordene mer aktivt sjøl. Den voksne, både personalet og foreldrene er også språklige rollemodeller for barna. Viktig at vi bruker et variert språk, involverer barna i samtaler, leser høyt for barna og stiller spørsmål om innholdet, leker med språket (lage tøyseord, lytte ut lyder ...) og deltar i lek med barna og setter ord på det som skjer.»

Samtlige styrere viser til viktigheten av at barn beholdes i barnegruppa, men at ulike utfordringer kan tilsi at et barn tas ut i kortere perioder. Dette kan for eksempel være tilfelle hvis et barn har behov for å øve på spesifikke lyder eller helt konkrete oppgaver.

Det opplyses av styrerne at resultater fra kartlegginger dokumenteres, da i barnets mappe. Resultatene gjennomgås i personalgruppa. En av styrerne opplyser at et forbedringspotensial er nedskriving av observasjoner.

Styrer ved Dalsbygda barnehage opplyser at det i hennes barnehage er etablert et spesialpedagogiske team, hvor styrer og pedagogiske leder deltar sammen med spesialpedagogen. Her kan ansatte melde inn bekymringer og få tilbakemeldinger på foreslåtte tiltak.

Begge rektorer viser til rutiner for kartlegginger innen faglig utvikling, og at arbeidet med elevers fagutvikling dokumenteres, blant annet gjennom «stafettloggen»¹⁴. Begge rektorer uttaler at tiltak i tilknytning til elever kan gjennomføres i klasserommet, men at det også kan være behov for å ta elever ut av klassen for å gi opplæring.

¹⁴ Se avsnitt 3.3.3 i rapporten

Rektor ved Os skole viser til at det gjennomføres nasjonale prøver, og andre prøver som Carlsten¹⁵ og M-prøver¹⁶, samt 6-16 screening¹⁷. Lærerne oppleves som tett på elevene og læringsutfordringer tas opp i team på trinn. Bekymringer kan i tillegg tas opp med spesialpedagogisk team eller helsesøster. Det kan også vurderes at det skal henvises til PPT, som gjør sine egne vurderinger av behovet for tiltak. Rektor uttaler at når det kommer til fremmedspråklige, kan det være vanskelig å skille mellom språkvansker og andre læringsvansker. Tiltak som skolen selv gjennomfører kan ifølge rektor være å tilrettelegge undervisningssituasjonen ut fra faglig nivå, plassering i klasserommet, pedagogiske hjelpemidler, hvilke voksne som er til stede og hvilke lekser som gis.

Barnehager og skoler gjennomfører selv kartlegginger av barn og elever, men spesialpedagog Os barnehage og skole kan bistå i de videre kartleggingene og vurderingene. Ifølge spesialpedagog er det pedagogisk leder i barnehagen som kjenner barnet best og i utgangspunktet finner frem til egnede tiltak, men spesialpedagog kan her bistå med sin kompetanse. Foresatte må gi sin godkjenning ved behov for ytterligere kartlegginger og spesialpedagogiske tiltak. Behov for tilrettelegging uten vedtak i barnehagen, kan for eksempel være lekegrupper, skoggrupper, språkstimuli og motoriske øvelser i hverdagen. I spørsmålet om motoriske øvelser samarbeider spesialpedagog med fysioterapeut. Spesialpedagog opplyser også om at hun jobber mye med stimuli gjennom lek og sosial læring i grupper, inne og ute, og er tilstede fast to halvdager i uken i barnehagen. Det opplyses om at det er kun ved særlige behov at barn tas ut enkeltvis, for små økter med øving eller behov for pause fra det sosiale miljøet.

Der det ikke er sakkyndig vurdering eller behov for vedtak om spesialpedagogiske tiltak i skolen, kan spesialpedagog gjennomføre tilpasset opplæring etter elevens behov. Dersom elever tas ut av klasserommet for å delta på lesekurs eller hjelpemiddel som tempolex¹⁸, vil foreldre bli informert om at eleven deltar på tiltak utenfor ordinær opplæring. Andre tiltak spesialpedagog bistår med er språkopplæring, samtaler, miljøterapi og arbeidsgrupper for fag. Barn med funksjonsnedsettelse har gjerne vedtak om tilrettelagt opplæringstilbud, og barnets deltagelse i klassen vurderes opp mot barns behov i disse tilfellene. Dette gjøres etter sakkyndig vurdering og avtale med PPT, og eventuelt i samarbeid med helsesykepleier og faglige instanser rundt barnet.

¹⁵ [Carlstens lesetest - Conexus](#)

¹⁶ [M-prøvene - Conexus](#)

¹⁷ [Språk 6–16 screeningtest av språkvansker | statped.no](#)

¹⁸ [Tempolex - Om hjemmesiden](#)

Rektor ved Dalsbygda skole uttaler at det finnes en oversikt over de kartlegginger som benyttes i skolen på Compilo¹⁹. For enkelte fag er det færre kartlegginger, blant annet i engelsk. Rektor trekker frem «Friminuttboka» som verktøy for dokumentering av det psykososiale skolemiljøet og observasjoner knyttet til adferdsutfordringer. Os kommune har ifølge rektor en egen løype for det spesialpedagogiske arbeidet ved skolene, og en for samarbeidet med PPT. Begge disse løypene benyttes ifølge rektor, og skiller seg lite fra hverandre.

Spesialpedagog ved Dalsbygda skole uttaler at det foretas kartlegginger av fag, samt elev- og trivselsundersøkelser. I tillegg er adferdsutfordringer noe som dokumenteres, blant annet gjennom «Friminuttboka». Når det gjelder kartlegginger av fag benyttes blant annet nasjonale prøver, Carlsen og Alle teller, samt 6-16. Det er kontaktlærerne som har ansvaret for gjennomføring av kartlegginger, og resultater fra kartleggingene drøftes med alle ansatte på skolen. Samtlige lærere er med i spesialpedagogisk team på skolen. Resultater fra kartlegginger ligger i elevmappen. Eget skjema, mål- og tiltaksplan, finnes også for utarbeidelsen av tiltak, noe som skjer i samarbeid med foresatte. Revisor har fått tilsendt mal for mål- og tiltaksskjema. For elever i første til fjerde følges kartlegginger opp med intensiv opplæring ved behov. Aktuelle tiltak kan være små grupper og at elever tas ut av undervisningen for en til en oppfølging eller ekstra lesekurs. Hovedregelen er at alle elever får opplæringen i klasserommet, men at det for noen vil være behov for eneundervisning for tettere eller mer praktisk opplæring.

Spesialpedagog for Os barnehage og skole viser til at dokumentasjon knyttet til mål, tiltak og evalueringer dokumenteres, da gjerne i barnets mappe på barnehage eller elevmappen på skolen.

Avdelingsleder på barnetrinnet uttaler at tidlig innsats er knyttet til basisfag, men at skolen har valgt å se på dette i et bredere perspektiv. Skolen er avhengig av den enkelte lærer sine kunnskaper om elevene, men spesialpedagogiskteam kan også bistå lærerne i å avdekke utfordringer. Det kan benyttes en spesialpedagogisk tiltaksløype, hvor en utfordring diskuteres i klassens team først før spesialpedagogiskteam knyttes på. PPT har etterspurt et spesialpedagogiskteam på skolen for å kunne holde seg orientert om de elevene hvor det foreligger tiltak. Skolen er i tenkeboksen på hva man skal gjøre med dette teamet videre. Skolen er på sin side opptatt av å ha korte kommunikasjonskanaler, hvor det ikke er ønskelig med formelle strukturer som forsinker prosesser.

¹⁹ [Compilo](#)

Rektor ved Dalsbygda skole viser til det egenutviklede systemet, «Utvikler'n», som tidligere ble benyttet i skolens arbeide med elevsamtaler og utviklingssamtaler. Systemet innebar blant annet ukentlige samtaler med elevene og skjema til bruk i utviklingssamtalen. I forkant av utviklingssamtaler fikk foresatte tilsendt et skjema som kunne fylles ut som grunnlag for samtalen. I disse samtalene ble det ifølge rektor blant annet snakket om hva eleven skulle jobbe ekstra med i tiden fremover. Nå skjer dokumentasjon av utviklingssamtalene i systemet Visma Flyt Skole.

Revisor har vært i kontakt med helsesykepleier som peker på at skolehelsetjenesten etter rutinen skal kobles på ved kartlegginger av elever, dette gjelder spesielt syn og hørsel, som igjen kan ha sammenheng med språkvansker. Skolehelsetjenesten kobles også på saker hvor det er snakk om adferdsvansker. Dette kan både ligge hos barnet selv, men også ha sammenheng med hjemmesituasjonen. Skolehelsetjenesten kan i slike tilfeller bidra med veiledning og samtaler.

Intervju med PPT

PPT opplyser at de har kjennskap til rutiner for kartlegging i Os kommune og de kartleggingsverktøy som barnehagene og skolene benytter seg av. PPT opplever å ha relativt god kjennskap til barn og ansatte ved de ulike enhetene, da de er tilstede i barnehager og skoler gjennom observasjon, kartlegginger, fagmøter, ansvarsgruppemøter og gjennom direkte elevkontakt. PPT erfarer at fokuset ofte blir på individ og mindre grad på system i kommunen.

PPT har inntrykk av at barnehager og skoler alltid tar kontakt forut før henvisning. Utfordringene drøftes da sammen med barnehage og skoler før henvisningen kommer. PPT opplyser at de kjenner til barns utfordringer før de henvises, og at de stort sett får den informasjonen de trenger fra barnehager og skoler for å gjennomføre sine utredninger. Barnehager og skoler skal forut for henvisning ha prøvd ut tiltak, noe som enkelte ganger oppleves som mangelfullt. PPT sin erfaring er også at evalueringer av tiltak ofte mangler.

Svar fra foreldrerepresentanter

Revisor har stilt spørsmål til foreldrerepresentantene om det er kjennskap til at barnehage eller skole ikke har greid å avdekke utfordringer hos barn eller elever. Her svarer samtlige representanter at de ikke har kjennskap til slike tilfeller. En representant uttaler at der det har vært behov, har skolen greid å avdekke utfordringer. Når det kommer til hvilke tiltak som benyttes uttaler flere av foreldrerepresentantene at dette består i å koble på de riktige instansene på barnet og eleven. Av andre konkrete eksempler trekkes individuell tilpasning av matematikkoppgaver frem. En av foreldrerepresentanten uttaler at når det kommer til skolens

vurderingspraksis, kalles det to ganger årlig inn til utviklingssamtale hvor foresatte og elev deltar. Kontaktlærer går da igjennom alle fag, der de respektive lærere i de ulike fagene har gitt tilbakemelding på hva eleven er god på og hva det bør jobbes mer med. I disse møtene gis det også tilbakemelding på hvordan eleven ligger an karaktermessig. Eksempelvis vil det også være at en elev kan få tilbakemelding om at dersom det jobbes mer med enkelte ting vil dette kunne resultere i en høyere karakter.

3.3.2 Overgangen fra barnehage til skole

Planverket

Plan for overgang mellom barnehage og skole viser en oversikt over møtevirksomheten mellom barnehagen og skolen, blant annet erfaringsmøte om skolestart, foreldremøte på skolen, samarbeidsmøte (hvor også PPT er koblet på), og informasjonsmøte om enkeltbarn. Det er også egne planer for overgang mellom trinn, og fra grunnskole til videregående.

Intervjuer med ansatte i barnehage og skole

Styrerne beskriver at det skjer en informasjonsoverføring fra barnehager til skole, dette som del av møtevirksomhet som omtalt i plan for overgang. Det er eksempler på at dokumentasjon i tilknytning til kartlegginger som er gjennomført i barnehagen blir med over til skolen. Videre beskriver styrerne besøksdager og fellesaktiviteter mellom barnehage og skole.

Styrer ved Os barnehage uttaler at man ikke har vært flinke nok til å gjennomføre de aller første møtene i plan for overgang, og samtlige styrere gir uttrykk for at det kunne vært utvekslet mer informasjon mellom barnehage og skole for hvilke pedagogiske oppgaver de begge er involvert i.

Rektor ved Dalsbygda skole uttaler at man ikke rekker å avholde alle møter i henhold til rutinen for overgang, som blant annet erfaringsmøte rundt skolestart. Årsaken til det begrunnes i at barnehagen og skolen tidligere var samlokalisert, samt at skolen har mistet sin merkantile ressurs, og at det derav blir flere oppgaver på rektor. Rektor forteller at overføringsmøter gjennomføres med en gjennomgang av hvert enkelt barn, samt barnegruppa som helhet. Deretter følger foreldremøter og innskrivingsmøter. Rektors oppfatning er at informasjonen skolen får fra barnehagen er relevant, og at kartlegginger i barnehagen gir nyttige opplysninger om det enkelte barn. Informasjonen gir indikasjoner på hvordan skolen skal legge opp undervisningen ved skolestart. Rektor opplyser om at det gjennomføres oppvekstmøter der leder for barnehage og skole møter hverandre. I disse møtene utveksles mye informasjon rundt valg og metoder for pedagogisk tilnærming. Til tross for dette, er rektors oppfatning at samarbeidet med barnehagen kunne vært enda tettere, med mer utveksling av faglig informasjon.

Rektor ved Os skole bekrefter også at overføringsmøter gjennomføres, der det snakkes om alle skolestarterne. Det gjennomføres også besøksdager. Informasjonen fra barnehagen oppleves som relevant for skolen og gir informasjon om den sosiale utviklingen hos barn. Skolen kjenner imidlertid for dårlig til det pedagogiske arbeidet som foregår i barnehagen.

Spesialpedagog ved Os barnehage og skole forteller at hun er inne i barnehagene også på sosialt nivå, slik at hun kjenner barna før overgangen til skolen. Spesialpedagog deltar også på overføringsmøter som er møter for barn som spesialpedagog har fulgt opp. Denne ordningen styrker ifølge henne overgangen til skole, der kommunen sikrer at kunnskap om barnet. Det oppnås bedre bakgrunn for å kunne skrive riktige mål for videre utvikling på skolen. Hun støtter også barnehagen med arbeid i forhold til konkrete barn før disse får et vedtak, og videre ved behov for oppfølging av vedtak og sakkyndig vurdering fra PPT. Spesialpedagog forteller også at det er en egen førskolegruppe i barnehagen for skolestarterne. Der er hun som spesialpedagog med på å tilrettelegge for disse barna slik at de er mest mulig forberedt til skolen.

Avdelingsleder for barnetrinnet ved Os skole bekrefter at overføringsmøter gjennomføres mellom skoleledelse/kontaktlærer og barnehagen. Videre gjennomføres besøksdager, og flere ved behov. Informasjonen skolen får fra barnehagen oppleves som svært relevant.

Svar fra foreldrerepresentanter

Revisor har stilt spørsmål til foreldrerepresentantene om barnehagen og skolen deler informasjon om barn før skolestart, og om overgangssituasjonen vurderes som god. Her er den generelle tilbakemeldingen at samarbeidet fungerer godt. Det gis uttrykk for at det er en god delingskultur, og at eksempelvis resultater fra kartlegginger i barnehagen blir med over til skolen. Det har vært et fokus over år i kommunen at barn skal kjenne til skolen før skolestart.

3.3.3 Tverrfaglig samarbeid

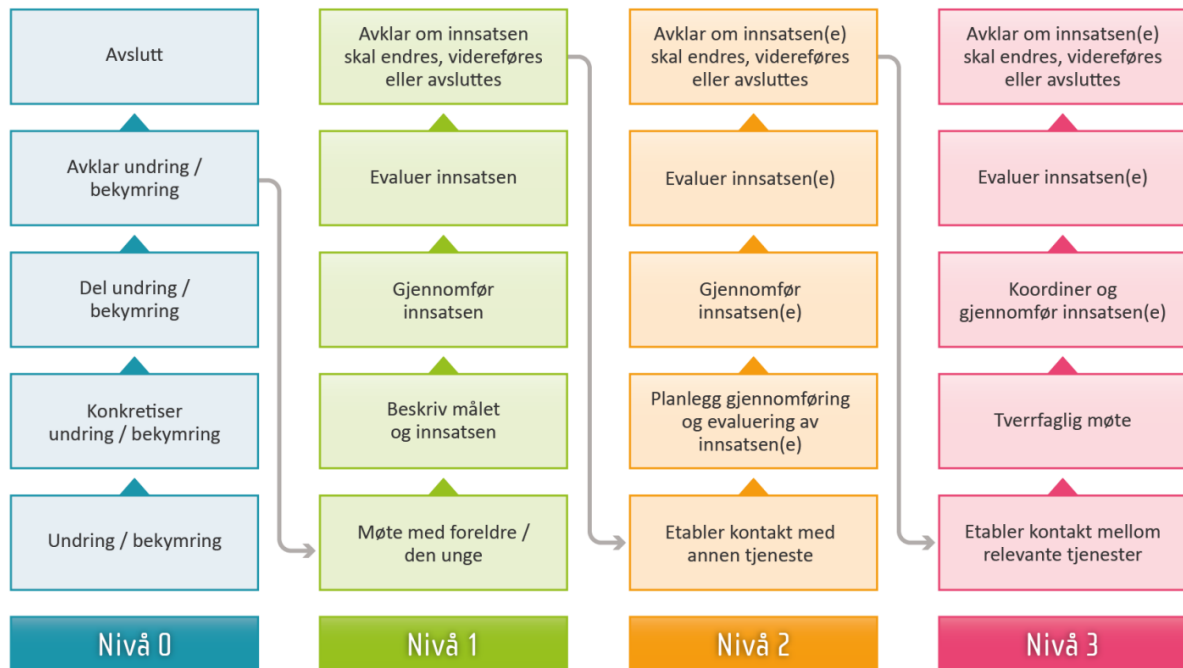
Planverket

Ifølge kommunens barne- og ungdomsplan er «Bedre tverrfaglig innsats» (BTI) pekt på som et av verktøyene kommunen har i forbindelse med forebygging og tidlig innsats. En forutsetning for tidlig innsats er ifølge planen at «... *hjelp må komme raskt, og der det er behov for flere fagpersoner eller ulike instanser, må hjelpen være koordinert*». Om samarbeid er det sagt at «*behov for koordinering og samordning gjelder alle tjenester som arbeider for barn og unge, også utenfor hjelpetjenestene*».

På kommunens hjemmeside er det gitt informasjon om modellen for BTI. Målgruppen er barn og unge som har behov for hjelp, støtte og oppmerksomhet i korte eller lengre perioder.

Modellen gjelder for alle ansatte i Os kommune som gjennom sitt arbeid kommer i kontakt med barn og unge. Det elektroniske verktøyet «Stafettloggen» benyttes for informasjonsflyt og dokumentasjon av oppfølgingen av barn og unge. For modellen er det utarbeidet en handlingsveileder som skal følges.

Figur 4. Handlingsveileder for «Bedre tverrfaglig innsats»



Kilde: Os kommune.

Hvert nivå i handlingsveilederen beskriver forløpet i arbeidet med å avklare undring/bekymringer og iverksette tiltak i og mellom tjenestene.

Ifølge rutine for «Vedlikehold og drift av BTI» i kommunene er det oppvekstetaten ved den enkelte kommune som har det overordnede ansvaret for drift og utvikling av BTI-modellen og stafettloggen. Innledningsvis i rutinene er følgende målsetting fremhevet: «*BTI må holdes varmt og sitte i veggene*»

Intervjuer med ansatte i barnehage og skole

Styrerne i barnehagen trekker i intervju frem samarbeidet med PPT og samarbeidet om BTI.

Vedrørende PPT opplyses det av styrerne at PPT krever egen dokumentasjon fra barnehage på hvilke tiltak som er foretatt før henvisning til PPT. Det benyttes her et eget skjema for dokumentasjon som barnehagene fyller ut, samt at kartlegginger for «Alle med» også kan følge med i oversendelsen til PPT. Det foreligger en mulighet til å drøfte saker anonymt med PPT. Styrere ved Dalsbygda barnehage uttaler at PPT ikke arbeider forebyggende i barnehagen, men at inntrykket er at dette ville vært en god måte å jobbe på.

Når det gjelder BTI uttales det av styrerne at bekymringer knyttet til barnehagebarn kan dokumenteres gjennom stafettloggen. Her kobles også foreldrene på, som eksempelvis kan skrive inn de oppgaver de skal utføre. Terskelen for bruken av stafettloggen skal være lav.

Begge rektorene har i intervju fortalt om sitt samarbeid med PPT, og med helsesykepleier gjennom BTI.

Rektor ved Os skole forteller at PPT krever at skolen dokumenterer hvilke arbeid de har gjort før en elev henvises. Når det gjelder det forebyggende arbeidet, ønsker Hovind at de skulle vært mer til stede i klasserommet for å observere den aktuelle eleven, slik at veiledningen kan bli bedre tilpasset akkurat den elevens utfordringer. Rektor oppfatter at det er stor variasjon i hvor konkret og tilpasset tilbakemeldingene fra PPT er, når det kommer til elevers utfordringer. Når det gjelder BTI og barne- og ungdomsteamet (BUT), har rektor hatt en samtale med helsesykepleier angående uklarheter knyttet til innhold og formål, da disse oppfattes å være i endring. Ytterligere påpekes det at stafettloggen ofte opprettes av andre enn skolen, og at det er generell usikkerhet knyttet til hvor grensene for opprettelse av stafettloggen går. Bruken av stafettloggen oppleves av rektor ikke som optimal, og det foreligger et behov for en bedre felles forståelse av dette verktøyet.

Spesialpedagog ved Os barnehage og skole forteller at PPT er en viktig samarbeidspartner for skolen. PPT kan ikke foreta utredninger av utfordringer hos barn uten samtykke fra foresatte. Dersom foresatte ikke ønsker at PPT skal foreta en utredning, kan spesialpedagog i stedet stå for oppfølgingen av barnet. Spesialpedagog sin erfaring er at PPT ofte har mye å gjøre. Spesialpedagog ved Os barnehage og skole forteller videre at hun har jobbet med BTI, og brukt verktøyet i forbindelse med barn som har hatt behov for oppfølging hvor flere instanser er inne. Hun har da jobbet sammen med helsesykepleier som er BTI-koordinator. Spesialpedagog opplever at det er mange som benytter verktøyet og at tiltak da kan dokumenteres gjennom stafettloggen. Foreldre er gitt tilgang til stafettloggen og opprettelse av denne er avhengig av foresatte sitt samtykke. Spesialpedagog er ellers med i ansvarsgrupper der stafettloggen benyttes, og har deltatt på BTI-møter med involverte instanser. Der kan man diskutere konkrete barn, så lenge foresatte til barnet samtykker og ønsker hjelp. Avslutningsvis forteller også spesialpedagog at hun deltar i kommunens BUT-team. For teamet avholdes det jevnlig møter, sammen med Helsesykepleier, PPT, barnevern og kommunelege. Skole- og barnehageledelse, og Barne- og Ungdomspsykiatrien (BUP) kan også inviteres inn i disse møtene.

Avdelingsleder for barnetrinnet sin oppfatning er at BTI er et fint tjenesteverktøy dersom det blir brukt riktig, i de tilfeller når barn har flere tjenesteaktører rundt seg. Oppfatningen er at kommunen ikke enda har fått klarlagt bruken av verktøyet. Når det gjelder BUT-team er

oppfatningen at det ved opprettelsen var et klart mandat for dette teamet, men at tiden har endret seg. Inntrykket er at teamet nå ikke har et like klart mandat med hva de skal jobbe med.

Rektor ved Dalsbygda skole uttaler at skolen er oppfordret til å dokumentere utfordringer i tilknytning til elevers læringsmiljø i «stafettloggen». Det oppleves at arbeidet som gjøres gjennom stafettloggen kan stoppe opp. Spesialpedagog ved Dalsbygda skole bekrefter at skolen kan opprette en stafettlogg ved utfordringer hos elever og dersom det er behov for oppfølging på tvers av etater. Stafettloggen oppleves av spesialpedagog mer som et verktøy for andre tjenesteleverandører enn for skolen, og inntrykket er at det er noe manglende opplæring knyttet til loggen for skolen sin del.

Spesialpedagog ved Dalsbygda skole uttaler at for samarbeidet med PPT er det utarbeidet et eget skjema som må fylles ut ved henvisning. Her må skolen dokumentere hvilke tiltak de har gjennomført i tilknytning elevers utfordringer. Spesialpedagog opplever at PPT har blitt flinkere til å komme med råd til tiltak som skolen kan benytte seg av.

Intervju med PPT

Det avholdes dialogmøter mellom PPT, skolefaglig ansvarlig, enhetsledere og noen sentrale lærere i løpet av skoleåret. Innholdet i dialogen relaterer seg til planlegging og evaluering av samarbeidet mellom Os kommune og PPT. Tynset som vertskommune, avholder også fagråd to ganger i året, da med alle seks deltagende kommuner i samarbeidet. Utover dette arrangerer PPT en del kurs og nettverk som også Os kommune deltar på. PPT uttrykker at de har en intensjon om å bidra mer på organisasjonsutvikling, eksempelvis knyttet til ressursutnyttelse på ulike trinn.

PPT deltar i forebyggende planarbeid gjennom deltagelse i BUT, og er også med i samarbeid om foreldreveiledning (COS-P), som er et samarbeid mellom PPT, barnevernet, skole og helsestasjon. Foreldreveiledningsprogrammet COS-P, er et kurs basert på grundig forskning om relasjonen mellom foreldre og barn²⁰. Av andre oppgaver i tilknytning til forebygging trekkes samarbeidet om kompetanseløftet frem. Her er både ledere for skole og barnehage representert. Videre er «Kultur for læring» er et annet samarbeidsprosjekt.

PPT har kjennskap til at Os skole har et spesialpedagogisk team som avholder sporadiske møter. PPT har hatt et ønske om fast deltagelse i dette teamet. På denne måten hadde teamet gått fra å være et spesialpedagogisk team til et ressursteam.

²⁰ [Lurer du på hva barnet ditt trenger av deg for å bli et trygt barn som er glad i å leke og lære? - Hovedportal \(moss.kommune.no\)](https://moss.kommune.no/hovedportal/lurer-du-pa-hva-barnet-ditt-trenger-av-deg-for-a-bli-et-trygt-barn-som-er-glad-i-a-leke-og-laere/)

PPT opplever et godt samarbeid med Os kommune samlet sett, men ser et behov for å styrke det tverrfaglige samarbeidet – «laget rundt barnet». Samarbeidet bør settes mer i system med en tydeligere ledelse. PPT ønsker at samarbeidet mellom PPT og skole blir lederstyrt, mer systematisk og planmessig. PPT opplever at initiativ til samarbeid sjelden kommer fra ledelsen.

Vedrørende BTI opplyser PPT at de deltar på lik linje med andre aktører i stafettloggen. Oppfatningen er at BTI har fungert variabelt.

Intervju med helsesykepleier

Helsesykepleier uttaler at BTI var et prosjekt som ble gjennomført i kommunen, og at hun var prosjektleder. Hovedansvaret for BTI ligger til oppvekstsjefen. Helsesykepleier benyttes fortsatt som ressurs på prosjektet, selv om hun ikke lenger er prosjektleder. Systemet har nå gått over i linjen, og det er opp til de ulike instansene å ta det i bruk. Kommunen innførte BTI i 2020, men i dag er det ikke satt av ytterligere ressurser for videre oppfølging.

BTI startet med at man ville samordne tjenestetilbudet som ytes til barn og unge, slik at kommunen får ivaretatt aktivitetsplikten. Systemet er ikke knyttet til bestemte profesjoner, men til alle aktører som har en oppgave knyttet til barn og unge. Målet er å sikre en tidlig og vedvarende oppfølging av de utfordringer som er identifisert, helt til disse blir løst. Brukermedvirkning står i sentrum i BTI, og dette skal ivaretas blant annet gjennom et eget elektronisk verktøy, «stafettloggen». I oppfølgingen av brukere er det to ulike løp, stafettlogg og en elektronisk individuell plan. Lavterskelinnsats blir ivaretatt av stafettlogg, og er avhengig av at den enkelt aktør legger inn informasjon i loggen. Mer omfattende saker med langtidsoppfølging dekkes av en individuell plan, som er en lovfestet rettighet.

Generelt er helsestasjonen veldig positiv til BTI og mener at utviklingen av systemet har vært fin. Det har vært noe skepsis blant ansatte innen oppvekstsektoren til at BTI skal føre til merarbeid, men ikke til selve arbeidsmodellen. Revisor har i intervjuet gitt tilbakemelding om og at enkelte ansatte vi har snakket med innen oppvekst har gitt tilbakemelding om manglende kunnskap om systemet. Til dette svarer helsesykepleier at det er mulig at dette ikke har blitt avklart godt nok og at man da ikke har forstått arbeidsfordelingen som systemet legger opp til.

Svar fra foreldrerepresentanter

På spørsmål til foreldrerepresentantene om kjennskap til BTI, svarer samtlige at de har hørt noe om dette, uten at dette utdypes nærmere. En representant tilføyer at inntrykket er at alle instanser som jobber med barn og unge i kommunen snakker godt sammen.

3.4 Vurdering

3.4.1 System for tidlig innsats

Revisor vurderer at både barnehager og skoler har et system for kartlegging, tiltak og evaluering av barn og elever sin utvikling. Revisor har gjennom intervju fått beskrevet de ulike kartleggingsverktøyene som benyttes i barnehager og skoler, samt bruken av disse. Revisor ser at både barnehager og skolene setter inn tiltak overfor kartlagte utfordringer. I barnehagen retter tiltak seg ofte mot samspillet i barnegruppen, men også mot å stimulere språk og motorikk. I skolen benyttes tiltak i form av tilrettelegging av undervisningen, å gjennomføre lesegrupper, og det å anvende pedagogiske hjelpemiddel mv. Både for barnehage og skole er det gitt tilbakemelding om at evalueringer av tiltak dokumenteres skriftlig. De tilbakemeldinger vi har fått fra foreldrerepresentantene taler for at de utfordringer og læringsvansker som avdekkes, også følges opp. Informasjon fra PPT taler imidlertid for at det foreligger enkelte mangler knyttet til å sette inn tiltak forut for henvisning, og det å evaluere gjennomførte tiltak.

Revisor vurderer at barn og elever, både i barnehage og skole, i størst mulig grad får delta sammen med jevnaldrende i sitt barnehage- og skolemiljø. Det vises til at behovet i enkelte tilfeller nødvendiggjør at et barn eller en elev bør tas ut, dette for å øve på helt konkrete oppgaver. At barn og elever tas ut av barnegruppene eller klasserommet fremstår imidlertid som unntaket.

3.4.2 Overgangen fra barnehage til skole

Revisor vurderer at det er utarbeidet skriftlige samarbeidsrutiner for overgangen fra barnehage til skole, da som en plan for overgang. Gjennom intervju har vi fått bekreftelse på at besøksdager gjennomføres og at det skjer en informasjonsdeling mellom barnehage og skole, blant annet gjennom overføringsmøtene. Det er imidlertid ikke alle møter i planen som gjennomføres, eksempelvis erfaringsmøter fra skolestarten. Foreldrerepresentantene vi har fått svar tilbake fra, oppgir at overgangssituasjon oppleves som god og at det er en delingskultur mellom barnehage og skole.

Revisor vurderer også at informasjonen som deles mellom barnehage og skole er relevant for tilpasningen av opplæringen. Revisor har her basert seg på ansatte sin egen oppfatning av informasjonen som utveksles. Tilbakemeldingene vi har fått er at informasjonen som gis er nyttig og relevant for tilpasningen av opplæringen. Det er imidlertid uttalt at det er mindre informasjonsutveksling mellom barnehage og skole når det kommer til hverandres pedagogiske oppgaver. Revisors oppfatning er at en større delingskultur knyttet til de pedagogiske oppgavene kunne bidratt til å gjøre informasjonsdelingen mer spisset og relevant.

3.4.3 Tverrfaglig samarbeid

I gjennomgangen av tverrfaglig samarbeid har vi kun tatt for oss samarbeidet barnehage og skole har med PPT, samt bruken av BTI-modellen og «stafettloggen».

Revisor sin vurdering er at barnehage og skole samarbeider med andre tjenester for å sikre et helhetlig tilbud, men at det foreligger enkelte svakheter ved samarbeidene.

PPT bistår med utredninger knyttet til spesialpedagogisk hjelp, deltar i utviklingsprosjekter og bistår kommunen med kurs. Samarbeidet på disse punktene fremstår i det vesentlige som godt. Enkelte av styrerne og rektorene har imidlertid ytret et ønske om større bistand av PPT i det forebyggende arbeidet, mens PPT på sin side har ønsket tydeligere signal fra ledelsen om mer systematisk og planmessig samarbeid. Det blir dermed viktig at de årlige evalueringsmøtene, mellom ledelsen i kommunen og PPT, tar for seg forventningsavklaringer til samarbeidet. Kommunen, ved ledelsen, må her si noe om hva det konkret ønskes bistand til, mens PPT på sin side må si noe om hva som er praktisk gjennomførbart. Det vil være i kommunens interesse å få mest mulig ut av samarbeidet med PPT og sikre en tilstrekkelig grad av tjenestens involvering i kommunens utviklingsarbeid. Revisor er enig med PPT i at en større grad av planmessig samarbeid kan være en mulig løsning.

Vedrørende BTI og «stafettloggen» har kommunen lagt mye tid og ressurser i et prosjekt som har til formål og samordne tjenestetilbudet for barn og unge. Prosjektet var opprinnelig tidsavgrenset, men skal ut fra bestemmelser i planverket være et permanent verktøy som «holdes varmt». Revisor vurderer at verktøyet per i dag ikke fungerer etter hensikten. Dette begrunnes ut fra at ansatte i kommunen ikke har fått tilstrekkelig innsikt i verktøyet som sådan. PPT har også inntrykk av at verktøyet har fungert variabelt. Mulige årsaker til dette kan være utilstrekkelig opplæring eller en motvilje mot at flere oppgaver blir lagt på ansatte innen oppvekstsektoren mv. Dersom BTI og «stafettloggen» skal fungerer som et verktøy for samhandling i kommunen, vil spørsmålet om forankring og iverksetting måtte tas opp på nytt.

4 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren i Os kommune for uttalelse den 20.02.23. Uttalelsen fra kommunedirektøren ble mottatt den 08. mars (se vedlegg 3 for fullstendig uttalelse). Svaret fra kommunedirektøren har ikke medført et behov for å foreta endringer av rapporten.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

■ Os kommune har et inkluderende læringsmiljø, men det bør sikres at verdier og mål er oppdaterte, holdes vedlike og omfatter alle nivåer innen oppvekst

■ Os kommune yter tidlig innsats til barn og unge, men det foreligger et forbedringspotensial innen tverrfaglig samhandling

Inkluderende læringsmiljø

Revisor konkluderer med at kommunen har et inkluderende læringsmiljø, men at konkrete visjoner og mål varierer i omfang mellom barnehager og skoler. Barnehagene fremstår som mer oppdaterte med tanke på inkludering, enn skolene.

Både barnehager og skoler tar hensyn til barn og elevers rett til medvirkning og har tilpasset aktivitetene og undervisningen med tanke på dette.

Gjennomgangen tilsier at barnehager og skoler har tilgang på spesialpedagogisk kompetanse, men at enkelte avvik gjelder for krav til bemanning og kompetanse.

Kommunen har rutiner for barnehage- og skolemiljøet, som både tar for seg forebygging og aktivitetsplikten. Det fremstår imidlertid som usikkert om alle ansatte utover det pedagogiske personalet har fått kunnskap om plikten til å varsle om krenkelser.

Tidlig innsats

Revisor konkluderer med at kommunen yter tidlig innsats til barn og unge, men at det foreligger forbedringspotensial for samhandlingen innen tverrfaglige samarbeid.

Kommunen har et system for kartlegging, tiltak og evaluering knyttet til barns og elevers utvikling. Tilbakemeldinger fra PPT kan tyde på at det i enkelte tilfeller foreligger et forbedringspotensial med tanke på det å iverksette tiltak, og evaluere disse før det henvises.

Det vurderes at det er utarbeidet skriftlige samarbeidsrutiner mellom barnehage og skole, og at det gjennom møtevirksomhet deles informasjon om barn med relevans for tilpasningen av opplæringen. Revisor stiller imidlertid spørsmål ved om bedre kjennskap til hverandres pedagogiske oppgaver kunnet bidratt til at informasjonen blir ytterligere relevant.

Barnehage og skole samarbeider med andre tjenester for å sikre et helhetlig tilbud, men samarbeidene fremstår ikke å ha nådd sitt potensiale. Samhandlingen om BTI og «stafettloggen» fremstår som mangelfull, da ansatte er usikre på anvendelsesområdet for verktøyet. Videre fremstår samarbeidet med PPT om forbedringsarbeidet som lite systematisk.

5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunedirektøren sikrer:

- at verdier og mål er oppdaterte og gjøres til del av dialogen i det profesjonsfaglige fellesskapet
- at alle ansatte (utover det pedagogiske personalet) i barnehager og skoler får kunnskap om varslingsplikten ved krenkelser
- at tiltak settes inn ved utfordringer og evalueres før henvisning til PPT
- at barnehager og skoler deler informasjon om hverandres pedagogiske oppgaver
- tydelig ledelse av samarbeidet med PPT, hvor forventninger avklares og håndteres
- tilstrekkelig forankring og iverksettelse av BTI og bruken av «stafettloggen» i kommunen

KILDER

Lov og forskrift

- Lov om barnehager (barnehageloven), LOV-2005-06-17-64
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), LOV-1998-07-17-61
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, FOR-2017-04-24-487

Forarbeider

- NOU 2009:22, Det du gjør, gjør det helt – bedre samordning av tjenester for barn og unge, hentet fra regjeringen.no

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 6 (2019–2020), «Tett på tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO», hentet fra regjeringen.no

Faglitteratur

- Nordahl, Thomas. Overland, Terje. Rapport: «inkluderende fellesskap for barn og unge»
- Nordahl, Thomas. Overland, Terje. Boken: «Tilpasset opplæring og inkluderende støttesystemer - Høyt læringsutbytte for alle elever», 2021

Veiledningsmaterieill

- «Fra eldst til yngst – Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole», Kunnskapsdepartementet, hentet fra regjeringen.no
- Statsped, David Mitchells ti faktorer i skolen, 2022, hentet fra Statsped sine hjemmesider
- Forebyggende innsats for barn og unge, Rundskriv Q-16/2013, hentet fra regjeringen.no

Annet

- Artikkel om Tufsingdal barnehage omtalt i Arbeidets Rett
- Informasjon om Carlsten lesetest og M-prøver, hentet fra Conexsus sin hjemmeside.
- Informasjon om Circle og Security Parenting (COS-P), omtalt på Moss kommune sin hjemmeside
- Informasjon om Compilo, hentet fra Compilo sine hjemmesider
- Informasjon om Tempolex, hentet fra Tempolex.no
- Omtale av NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, hentet fra www.nkrf.no
- Os kommune sine hjemmesider

- Ungdataundersøkelsen, hentet fra ungdata.no
- Utdanningsdirektoratet sine hjemmesider
- Verktøykassen De tre gode hjelperne, hentet fra traumesensitivt.no

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§ 15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

Kort om inkluderende læringsmiljø og tidlig innsats

I overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen er det sagt at:

«Skolen skal ta hensyn til mangfoldet av elever og legge til rette for at alle får oppleve tilhørighet i skole og samfunn. Vi kan alle oppleve at vi skiller oss ut og kjenner oss annerledes. Derfor er vi avhengig av at ulikheter anerkjennes og verdsettes» (Overordnet del, kap. 1.1).

«Skolen skal gi elevene historisk og kulturell innsikt og forankring, og bidra til at hver elev kan ivareta og utvikle sin identitet i et inkluderende og mangfoldig fellesskap» (Overordnet del, kap. 1.2).

«Sosial læring skjer både i undervisningen og i alle andre aktiviteter i skolens regi. Faglig læring kan ikke isoleres fra sosial læring. I det daglige arbeidet spiller derfor elevenes faglige og sosiale læring og utvikling sammen» (Overordnet del, kap. 2.1).

«Et raust og støttende læringsmiljø er grunnlaget for en positiv kultur der elevene oppmuntres og stimuleres til faglig og sosial utvikling. Føler elevene seg utrygge, kan det hemme læring. Trygge læringsmiljøer utvikles og opprettholdes av tydelige og omsorgsfulle voksne, i samarbeid med elevene. (...) I arbeidet med å utvikle et inkluderende og inspirerende læringsmiljø skal mangfold anerkjennes som en ressurs» (Overordnet del, kap.3.1).

I stortingsmeldingen «Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO» er det sagt at *«inkludering i barnehage og skole handler om at alle barn og elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet. De skal føle seg trygge og kunne erfare at de er betydningsfulle, og at de får medvirke i utformingen av sitt eget tilbud»*. Videre er det sagt at *«tidlig innsats betyr et godt pedagogisk tilbud fra tidlig småbarnsalder, at barnehager og skoler arbeider for å forebygge utfordringer, og at tiltak settes inn umiddelbart når utfordringer avdekkes»*.

Thomas Nordahl er en norsk pedagogikkforsker som har hatt stor påvirkning på utformingen av oppvekstpolitikken i Norge. Nordahl har blant annet vært leder av ekspertutvalget som ble satt ned i 2017, som på oppdrag fra kunnskapsdepartementet fikk i oppdrag å vurdere tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage, grunnskole og

videregående opplæring (Inkluderende fellesskap for barn og unge). Ekspertgruppen anbefaler ut fra sitt arbeid at det etableres et helhetlig system for en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole. Hovedprinsippene i dette helhetlige systemet er at:

- Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal få nødvendig hjelp og støtte der de er.
- Denne hjelpen og støtten skal iverksettes tidlig, den skal være tilpasset den enkelte og foregå innenfor inkluderende fellesskap.
- Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal møte lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse.
- Den pedagogiske veiledningstjenesten skal organiseres slik at den er nærmest mulig barnehager og skoler

Kunnskapsdepartementet mottok mange høringssvar til rapporten og meningene var delt med tanke på de forslag til tiltak som rapporten foreslo²¹. Det var likevel bred enighet om flere av forslagene, som:

- at alle bør jobbe mer med holdninger til praktiseringen av inkludering
- at barn må involveres og lyttes til i mye større grad
- at hjelpen må gis av kvalifisert personell
- at spesialpedagogisk kompetanse bør styrkes i barnehage og skole, og inkluderes i lærerutdanningene
- at det bør være mer forskning på området
- at tverrfaglig samarbeid må styrkes

Nordahl har i samarbeid med Terje Overland utdypet sitt arbeid fra rapporten «inkluderende fellesskap for barn og unge» i boken «Tilpasset opplæring og inkluderende støttesystemer - Høyt læringsutbytte for alle elever», 2021. Det pekes i boken på at den norske skole skal ivareta tre opplæringsprinsipper. Dette er:

1. Skolen skal være en inkluderende og gi alle elever et forsvarlig eller tilfredsstillende opplæringstilbud.
2. Opplæringstilbudet skal være tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov
3. Opplæringen skal være likeverdig slik at ingen får et bedre eller dårligere tilbud enn andre

I boken fremsettes det en oversikt over hjelpebehovet i den norske skolen.

²¹ Meld. St. 6 (2019-2020) «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap til barnehage, skole og SFO», Kunnskapsdepartementet. Hentet fra: [Meld. St. 6 \(2019–2020\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)



Figur 1. Hovedgrupper av elever og deres hjelpebehov

Nordahl fremsetter med bakgrunn i denne oversikten et forslag til et inkluderende pedagogisk støttesystem som viser til tre nivåer for tilpasset opplæring.



Figur 2. Tre nivåer for tilpasset opplæring

For **nivå 1** og det ordinære tilbudet for alle viser Nordahl blant til pedagogiske strategier som har vist god effekt:

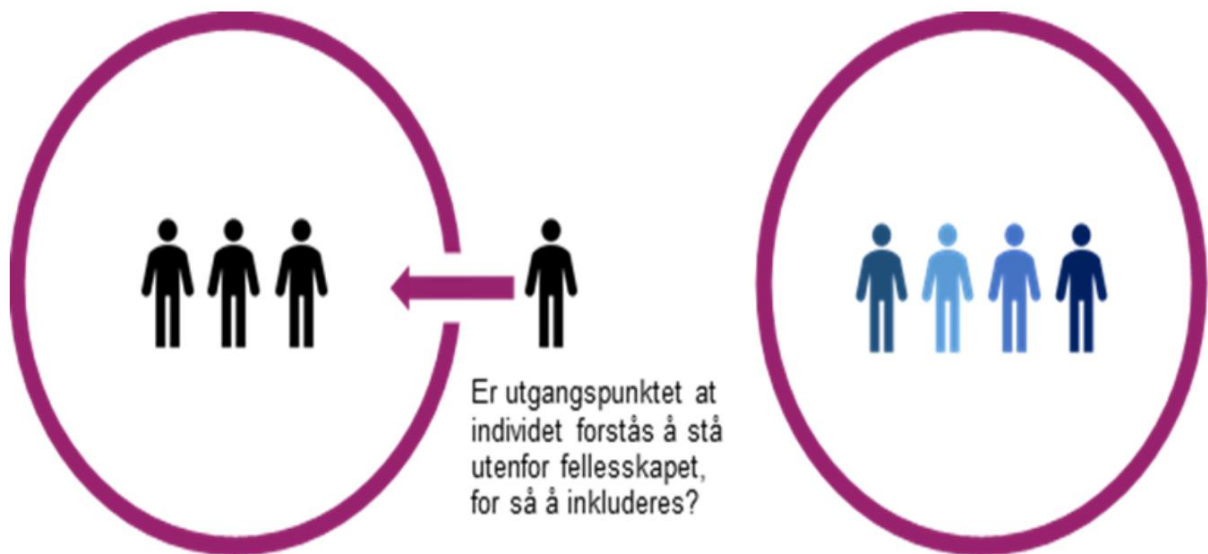
- Tydelig ledelse av klasser og undervisning
- Språklig og faglig klarhet og struktur
- Gode relasjoner til elevene
- Autoritativ praksis
- Høye og realistiske forventninger til alle elever
- En mestringsorientert læringskultur i klassen
- En variert og sammenholdt undervisning
- Et problemløsende og gjensidig støttende samarbeid mellom hjem og skole

For **nivå 2** om støtte og hjelp til klasser, grupper og enkeltelever viser Nordahl blant til følgende virkemidler i støttesystemet:

- Kartleggingssystemer og anvendelse av data
- Analyseverktøy
- Intensive kurs
- Spesialpedagoger, læringsspesialister og tolærersystem
- Trening av sosiale ferdigheter og adferdsregulering
- Sikring av et trygt og godt inkluderende læringsmiljø
- Differensierte læremidler for ulike grupper av elever
- Evaluering og oppfølging av elevers progresjon
- Profesjonelle læringsfelleskap

Støttesystemet vil dermed ha som oppgave å finne frem til hva som gjør at elever ikke har utfordringer med å utvikle seg faglig og da finne frem til faktorer som har betydning for at en ugunstig læringssituasjon består. Den videre oppgaven vil være å fjerne disse faktorene som er med på å opprettholde et dårlig læringsmiljø. Evalueringer skal foretas for å vurdere om de ansvarsoppgaver som er fordelt er foretatt, om det er oppnådd fremgang, om det har vært hindringer på veien og hva som bør vektlegges fremover.

Statlig pedagogiske tjeneste (Statsped) har sagt at inkludering handler om å tilpasse læringsmiljøet til mangfoldet blant barn og elever, og gi alle reell mulighet til å delta i det faglige og sosiale fellesskapet. Et inkluderende læringsmiljø verdsetter mangfold, noe som ifølge forskning er en helt nødvendig forutsetning for å skape et inkluderende læringsmiljø. I et inkluderende læringsmiljø har alle sin naturlige tilhørighet, og ingen betegnes som inkluderte. Høyre side av figuren under illustrerer inkluderende holdning; alle er forskjellige, men de hører likevel hjemme i fellesskapet.



Figur 3. Inkluderende holdning

Statsped peker på at inkludering er å legge til rette for:

- Fysisk tilgang til klassens/ gruppas fellesskap
- Mulighet til å bidra inn i fellesskapet
- Mulighet til å si sin mening om egen opplæring
- Deltakelse i læringsaktiviteter
- Deltakelse i det sosiale fellesskapet
- Sosialt og faglig læringsutbytte for alle

Statsped viser også til David Mitchells ti faktorer for inkluderende opplæring. Mitchell har gått gjennom mer enn 3000 studier om opplæring av elever med behov for spesialpedagogisk tilrettelegging. Etter å ha analysert materialet har han funnet frem til ti faktorer, som han mener er en forutsetning for å lykkes med inkluderende opplæring. Dette er visjon, plassering, ledelse, aksept, tilpassede pedagogiske planer, tilpasset vurdering, tilpasset opplæring, støtte, ressurser og adgang²². Det er lagt vekt på flere av disse faktorene ved utarbeidelse av revisjonskriterier for denne revisjonsrapporten.

²² [David Mitchells ti faktorer i skolen | statped.no](http://statped.no)

Utledning av revisjonskriterier

For det første er det helt grunnleggende at alle barnehager og skoler har en kultur for inkludering og tidlig innsats. En viktig forutsetning for dette er god ledelse på alle nivåer i kommunen, fylkeskommunen og hos private barnehage- og skoleeiere²³.

Inkludering forutsetter en felles visjon om inkludering, og at alle forplikter seg til å handle ut fra en felles filosofi om inkludering. Visjonen om inkludering uttrykkes ikke bare gjennom den enkelte lærers eller pedagogs holdninger, men i alt fra innhold i overordnede dokumenter til hva som skjer i friminuttene på skolen. Mange skoler har visjoner som inneholder ord man forbinder med inkludering. Men fine visjoner skaper ikke i seg selv et inkluderende læringsmiljø. Det er nødvendig at personalet reflekterer sammen rundt hva det betyr i praksis. Slik kan fine ord bli til holdning og handling. Holdninger til inkluderende opplæring vil påvirkes av at den enkelte ansatte opplever å lykkes i sitt arbeid med inkludering²⁴.

I overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen er det i forbindelse med «*prinsipper for skolens praksis*» blant annet pekt på:

- God ledelse med legitimitet og forståelse for utfordringsbilde
- Et profesjonsfellesskap som reflekterer over kunnskaps- og verdigrunnlag for grunnopplæringen
- Barn og unge som opplever et trygt, raus og støttende læringsmiljø
- Tydelig og omsorgsfulle voksne
- Lærere som rollemodeller og relasjonsbyggere

I barnehagelovens formålsparagraf § 1, 3 ledd er det blant annet sagt følgende:

«Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.»

I opplæringslovens formålsparagraf § 1-1, 4 ledd er det blant annet sagt følgende:

«Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfold og vise respekt for den enkelte si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte»

²³ Meld. St. 6 (2019-2020), Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.

²⁴ Statsped, David Mitchells ti faktorer i skolen, 2022: [David Mitchells ti faktorer i skolen | www.statped.no](http://www.statped.no)

Både barnehage og skole skal «bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene», jf. barnehageloven § 1 og opplæringsloven § 1-1.

Ut fra dette er følgende revisjonskriterie utarbeidet:

- Barnehagen og skolen skal ha kultur for inkludering

For å kunne gi alle barn et tilrettelagt tilbud trenger personalet kunnskap om barnegruppens og enkeltbarns behov, trivsel og allsidige utvikling. I gode barnehager observerer og vurderer de ansatte fortløpende barnets trivsel og allsidige utvikling med utgangspunkt i barnets individuelle forutsetninger og behov. Systematisk vurdering kan bidra til at de ansatte i større grad oppdager og avdekker om barna trenger ekstra oppfølging og støtte, og til at de får et mer kritisk blikk på egen praksis²⁵.

Barnehagen skal tilpasse det allmennpedagogiske tilbudet etter barnas behov og forutsetninger, også når noen barn har behov for ekstra støtte i kortere eller lengre perioder. Barnehagen skal sørge for at barn som trenger ekstra støtte, tidlig får den sosiale, pedagogiske og/eller fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud. Tilretteleggingen skal vurderes underveis og justeres i tråd med barnets behov og utvikling. Inkludering i barnehagen handler også om tilrettelegging for sosial deltakelse. Barnehagens innhold må formidles på en måte som gjør at ulike barn kan delta ut fra egne behov og forutsetninger. Barnehagens viktigste sosialiseringsarena er leken. For noen barn kan tidlig innsats innebære at personalet arbeider særlig målrettet og systematisk - over kortere eller lengre perioder - med å inkludere barnet i meningsfulle fellesskap. Hvis det er grunn til å tro at barnets behov ikke kan dekkes innenfor det allmennpedagogiske tilbudet, skal barnehagen opplyse foreldrene om retten til å kreve en sakkyndig vurdering av om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp. Barnehagen skal sørge for at barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, inkluderes i barnegruppen og i det allmennpedagogiske tilbudet²⁶.

Inkludering er et grunnleggende prinsipp i norsk skole. Det er derfor viktig at opplæringen blir organisert og gjennomført på en måte som gjør at elevene i størst mulig grad kan være en del av et inkluderende læringsmiljø. Plikten til å gi intensiv opplæring innebærer ikke et krav om undervisning i egne grupper dersom skolen klarer å få til egnet intensiv opplæring uten å ta elever ut i egne grupper. Et vilkår for at skolene skal kunne gi intensiv opplæring som

²⁵ Meld. St. 6 (2019-2020), Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO

²⁶ Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

eneundervisning, er at hensynet til elevens beste taler for det. Skolene skal gjøre en vurdering av om eneundervisningen er til elevens beste. Dette betyr at skolene må begrunne hvorfor hensynet til elevens beste tilsier at han eller hun skal tas ut av klassen eller basisgruppen for å få eneundervisning²⁷.

Ut fra dette er følgende revisjonskriterier utarbeidet:

- Barnehage og skole skal ha et system for å kartlegge, sette inn tiltak og evaluere barn og elevers utvikling
- Barn og elever skal i størst mulig grad delta sammen med jevnaldrende i sitt barnehagemiljø og klasse miljø

Tilgang på tilstrekkelige ressurser er viktig for å realisere inkludering. Det gjelder både personalressurser, kompetanse, tidsressurser, teknologi og materielle ressurser. Mitchell mener at inkluderende opplæring krever et høyt ressursnivå, men at det ikke krever mer ressurser i en vanlig skole enn det gjør i spesialskoler i og med at ressursene følger eleven²⁸.

Gode ledere og eiere i barnehage og skole er nødvendig for å utvikle et godt tilbud til barn og elever. Styrer- og rektorutdanning er et av verktøyene for å videreutvikle kvaliteten i tilbudet til barn og elever. Videre er det sagt at for å sikre nok kvalifiserte ansatte i barnehager har regjeringen skjerpet pedagognormen og vedtatt ny bemanningsnorm²⁹.

For rektor gjelder det krav om at vedkommen skal holde seg fortrolig med den daglige virksomheten i skolen og arbeidet for å videreutvikle virksomheten. Den som tilsettes som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper, jf. opplæringsloven § 9-1 annet ledd. Om styrere er det sagt at denne skal ha utdanning som barnehagelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse, jf. barnehageloven § 24.

I forskrift om endring i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 er det bestemt at:

«Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år».

²⁷ Utdanningsdirektoratet, Intensiv opplæring for elever fra 1-4. årstrinn: [2 Intensiv opplæring \(udir.no\)](https://www.udir.no/Intensiv-oppl%C3%A6ring)

²⁸ Statsped, David Mitchells ti faktorer i skolen, 2022: [David Mitchells ti faktorer i skolen | www.statped.no](https://www.statped.no/David-Mitchells-ti-faktorer-i-skolen)

²⁹ Meld. St. 6 (2019-2020), Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.

Tilsvarende innen skole er det i forskrift til opplæringsloven § 14A-1 vedtatt følgende om forhåndstall for bemanning:

«På ein grunnskole skal forholdet mellom talet på lærarar og elevar i ordinær undervisning frå 1. august 2019 maksimalt vere:

- a. 15 elevar per lærar på 1.–4. årstrinn
- b. 20 elevar per lærar på 5.–7. årstrinn
- c. 20 elevar per lærar på 8.–10. årstrinn.»

Ut fra dette er følgende revisjonskriterie utarbeidet:

- Barnehager og skoler skal ha tilstrekkelig bemanning og kompetanse

Inkluderende læringsmiljøer innebærer at den enkelte pedagog har tilgang til spesialpedagogisk kompetanse og tilstrekkelig hjelp og støtte for å gi et tilpasset tilbud til alle elever. Et inkluderende læringsmiljø krever samarbeid. Mitchell mener at ideelt sett består dette teamet av en vanlig lærer og en spesialpedagog³⁰.

Det er også nødvendig at barnehager og skoler har tilgang til fagpersoner med ulik kompetanse som sammen med lærerne kan danne et lag rundt barna og elevene³¹.

Ut fra dette er følgende revisjonskriterie utarbeidet:

- Barnehager og skoler skal ha tilgang til spesialpedagogisk kompetanse

Å lytte til barna og elevene og ta dem med på råd er grunnleggende for å lykkes med å legge tilbudet godt til rette. Når barn og elever får påvirke egen læring og hverdag og føler seg sett og forstått, kan de blir tryggere og mer motiverte. Det gir et godt utgangspunkt for utvikling og læring³². Jf. her opplæringsloven § 9A-8, om at «Elevane skal få ta del i planlegginga og gjennomføringa av arbeidet for eit trygt og godt skolemiljø», og egen deltagelse i underveisvurderinger, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-10.

Ut fra dette er følgende revisjonskriterie utarbeidet:

- Barnehage og skole skal legge til rette for barns og elevers medvirkning

³⁰ Statsped, David Mitchells ti faktorer i skolen, 2022: [David Mitchells ti faktorer i skolen | www.statped.no](https://www.statped.no)

³¹ Meld. St. 6 (2019-2020), Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO

³² Meld. St. 6 (2019-2020), Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.

Et trygt og godt barnehage- og skolemiljø er vesentlig for å fremme barnas og elevenes trivsel, læring, utvikling og helse, og det forebygger fravær i skolen. Mobbing, vold, diskriminering, trakassering og andre krenkelser er uakseptabelt i barnehagen og skolen. Barn med funksjonsnedsettelse kan være særskilt sårbare og trenge ekstra oppmerksomhet³³.

Inkludering innebærer at alle som er tilknyttet skolen viser aksept for at alle har sin naturlige plass i fellesskapet. Personalet er viktige rollemodeller gjennom å verdsette mangfold og å se på forskjellighet som en ressurs. Dette gjelder både overfor barna, men også overfor foresatte. Holdninger til mangfold blir formidlet sterkere med handlinger enn med ord. Barn lærer av de voksne. Henvender kontaktlærer seg like mye til barnet som trenger ekstra tilrettelegging, eller overlates ansvaret til en assistent eller spesialpedagog? Blir det lagt til rette for at alle får bidra i fellesskapet med sine styrker? Blir mangfold fremhevet, og snakket om, som en ressurs eller som en utfordring?³⁴ Jf. opplæringsloven kap 9A og barnehageloven § VIII.

Ut fra dette er følgende revisjonskriterie utarbeidet:

- Barnehage og skole skal legge til rette for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø.

Både barnehageloven og opplæringsloven plikter både barnehage og skole til å samarbeide om barns overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordningen. Jamfør opplæringslovens § 13-5 er det skoleeier som har hovedansvaret for samarbeidet og skal utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og skolefritidsordning. I rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, kapittel 6, heter det at barnehagen og skolen bør utveksle kunnskap og informasjon som utgangspunkt for samarbeid om tilbudet til de eldste barna i barnehagen, deres overgang til og oppstart i skolen

Veilederen «*Fra eldst til yngst – Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*» fra Kunnskapsdepartementet³⁵ anbefaler at barn blir kjent med skolen i god tid før første skoledag. Veilederen anbefaler at lærere i barnehage og skole har felles møteplasser for forventningsavklaringer, kompetanseutvikling og felles planlegging. Ansvaret for den praktiske gjennomføringen av overganger ligger til den enkelte barnehage og skole, og de ansatte må samarbeide om å nyttiggjøre ressursene slik at barn er beredt til skolestart. Veilederen peker

³³ Meld. St. 6 (2019-2020), Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO

³⁴ Statsped, David Mitchells ti faktorer i skolen, 2022: [David Mitchells ti faktorer i skolen | www.statped.no](https://www.statped.no)

³⁵ «Fra eldst til yngst – Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole», veileder, Kunnskapsdepartementet, hentet fra regjeringen.no

på at dette innebærer et ansvar for hva skolen trenger for å være beredt til å ta imot barnet og foreldrene. Det er derfor fremhevet viktigheten av at skolen får god informasjon om hvert barn før skolestart kan bidra til at skolen bedre kan legge til rette for individuelle læringsløp allerede fra skolestart. Informasjonen fra barnehagen må ha fokus på hva barnet kan og mestrer og på hva det kan trenge særskilt støtte til. Dersom barnehagen skal gi informasjon om enkeltbarn, skal foreldrene samtykke i dette.

Ut fra dette er følgende revisjonskriterier utarbeidet:

- Barnehage og skole skal ha skriftlige samarbeidsrutiner for overgangen fra barnehage til skole
- Barnehagene bør gi informasjon til skolene som er relevant for tilpasningen av opplæringen

Barnehagen, skolen, skolefritidsordninga og pedagogisk-psykologisk teneste skal samarbeide med andre tenesteytarar dersom samarbeid er nødvendig for å gi eleven eit heilskapleg og samordna tenestetilbod, jf. barnehageloven § 2a og opplæringsloven § 15-8. Gjennom stortingsmeldingen «*Tett på tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*»³⁶ har regjeringen sagt at man ønsker at alle barn og unge blir sett og får den hjelpen de trenger når de trenger den. Dette innebærer at kompetansen bør være så nær barna som mulig. Målsettingen er å bygge et lag rundt barna og elevene som blant annet inkluderer lærere, spesialpedagogiske ressurser, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Regjeringen vil i denne sammenhengen også styrke samarbeidet mellom foreldre, barnehage, skole, skolefritidsordning (SFO) og andre offentlige tjenester. Forutsetninger for godt tverrfaglig samarbeid er blant annet, tydelig forankring hos ledelsen³⁷, tydelige og realistiske mål og tydelig rolle og ansvarsfordeling mv³⁸.

Ut fra dette er følgende revisjonskriterie utarbeidet:

- Barnehage og skole skal samarbeide med andre tjenesteytere for å sikre et helhetlig tilbud

³⁶ Meld. St. 6 (2019–2020), «*Tett på tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*»

³⁷ Forebyggende innsats for barn og unge, Rundskriv Q-16/2013. [Microsoft Word - RundskrivQ 16 2013 Innmat.doc \(regjeringen.no\)](#)

³⁸ NOU 2009:22, Det du gjør, gjør det helt. [NOU 2009: 22 \(regjeringen.no\)](#)

Oppsummert er følgende revisjonskriterier utledet:

Inkluderende læringsmiljø

Barnehage og skole skal:

- ha kultur for inkludering
- ha tilstrekkelig bemanning og kompetanse
- ha tilgang til spesialpedagogisk kompetanse
- legge til rette for barns og elevers medvirkning
- legge til rette for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø

Tidlig innsats

- Barnehage og skole skal ha et system for å kartlegge, sette inn tiltak og evaluere barn og elevers utvikling
- Barn og elever skal i størst mulig grad delta sammen med jevnaldrende i sitt barnehagemiljø og klassemiljø
- Barnehage og skole skal ha skriftlige samarbeidsrutiner for overgangen fra barnehage til skole
- Barnehagene bør gi informasjon til skolene som er relevant for tilpasningen av opplæringen
- Barnehage og skole skal samarbeide med andre tjenesteytere for å sikre et helhetlig tilbud

VEDLEGG 2 – KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE



OS KOMMUNE
Oppvekst

Vår dato
08.03.2023

Vår referanse
22/689-5 /

Vår saksbehandler:
Martin Løvø, tlf. 62470300

Arkivkode
A20

Deres referanse

Revisjon Midt-Norge
v/ Johannes O. Nestvold

UTTALELSE FRA KOMMUNEDIREKTØREN VEDR. FORVALTNINGSREVISJON OPPVEKST

Temaet for revisjonen er *Tidlig innsats og inkluderende læringsmiljø*. Dette teamet er stort, omfattende og berører i praksis all kjerneaktivitet i hele oppvekstområdet. Begrepet *Laget rundt barnet* inkluderer en bred gruppe av personer som alle har et felles mål om å skape et inkluderende fellesskap, trygge rammer, gode relasjoner og å tilpasse aktiviteter ut fra barnas forutsetninger.

I oppstartsmøtet med administrasjonen i Os kommune den 02.06.2022 ble det opprinnelig forelagt en forventning om å gjennomføre både dokumentinnsyn og intervjuer før sommeren 2022. Dette ble (etter ønske fra revidert part) forskjøvet slik at planlagte intervju skulle gjennomføres rett etter oppstart av nytt barnehage- og skoleår (fra høsten 2022).

Gjennom høsten har revisjonen i tillegg til intervju av rektorer, styre og spesialpedagoger intervjuet andre i gruppa i laget rundt barnet som helsesykepleier, PPT og foreldrerepresentanter. Den siste korrespondansen med Revisjon Midt-Norge var 11.10.2022 med informasjon om blant annet intervju av helsesykepleiere. Revidert part har ikke mottatt informasjon om at PPT eller foreldrerepresentanter skulle intervjues, men finner det svært naturlig at flere i laget rundt barnet ble intervjuet.

Som nevnt i rapporten under punkt 2.4.1 er det viktig med gode, vel fungerende profesjonsfellesskap med eierskap til mål og visjoner. Gjennom høsten 2022 og våren 2023 er det gjennomført og planlagt felles planleggingsdager og fellessamlinger mellom skolene og kulturskolen der ansatte har arbeidet på tvers.

Verdier og mål er oppdaterte og gjøres til en del av dialogen i det profesjonsfaglige fellesskapet.

Dette skoleåret arbeides det med dette som en del av framtidens skole i Os. Lærerne ved Os skole, Dalsbygda skole og Kulturskolen samt alle i skoleledelsen er aktivt deltagende. Dette arbeidet skal vi fortsette med fra høsten av slik at vi utarbeider og innarbeider verdier og mål som er forankret i hele kollegiet.

Adresse	E-postadresse:	Telefon	Telefax	Bankgiro	Foretaksregisteret
Rytroa 14	postmottak@os.kommune.no	62 47 03 00	62 47 03 40	4280 17 18129	NO 943 464 723 MVA
2550 OS i Ø					

Alle ansatte (utover det pedagogiske personalet) i barnehager og skoler får kunnskap om varslingsplikten ved krenkelser.

Dette gjøres årlig på en av planleggingsdagene i august. Her deltar lærere, assistenter, spesialpedagog og ledelsen. De som ikke er med, men som jobber ved skolen, er de som er ansatt innen renhold, vaktmestertjenester/ teknisk, IKT, pluss de som jobber med flyktninger. Det vil etableres en rutine som inkluderer alle.

Tiltak settes inn ved utfordringer og evalueres før henvisning til PPT.

Det gjøres et godt arbeid på alle team med å prøve ut tiltak og evaluere dem før PPT blir kontaktet. Utprøving og evaluering skriftliggjøres og kommuniseres blant annet gjennom tilmelding og pedagogisk rapport til PPT. Mulig skriftlig dokumentering underveis kan bli enda bedre, for eksempel ved bruk av den spesialpedagogiske tiltaksløypa.

Barnehager og skoler deler informasjon om hverandres pedagogiske oppgaver

Det er litt usikkert hva som ligger i dette. Forventninger om hva barnehagen skal ha jobbet med før barna blir elever på skolen? Barnehagen har jo sine retningslinjer og forskrifter om innhold og drift, og skolen kan ikke bestemme innholdet i barnehagen, eller omvendt.

Tydelig ledelse av samarbeidet med PPT, hvor forventninger avklares og håndteres.

I tillegg til ressursmøter har vi regelmessige dialogmøter der det reflekteres rundt forventninger og samarbeidsformer. Gjennom vinteren er det også satt i gang et arbeid med å videreutvikle *ressursteam* for skole og barnehage i samarbeid med PPT og helsestasjon/skolehelsetjenesten.

Tilstrekkelig forankring og iverksettelse av BTI og bruken av stafettlogg ikommunen.

BTI-teamet er i gang med et arbeid omkring BTI og bruken av stafettlogg. Dette blir spesielt viktig ifht. arbeidet med Plan for forebygging i Oppvekstreformen.

Barnehage- og skoleutvikling er ferskvare. Det har gått over 8 måneder fra vårt oppstartsmøte den 02.06.2022 fram til foreløpig rapport er framlagt 20.02.2023. Dette betyr at jo lengre tid som går for utarbeiding av en rapport – jo mindre relevant blir den. Oppsummert er rapporten preget av den gir et godt overblikk, men at den ikke går i dybden på noen av de temaene den berører.

Revidert part vil derfor for framtidige revisjoner anbefale en smalere og mer avgrenset tilnærming enn det denne rapporten søker å besvare. Dette ville gitt en større nytteverdi hos revidert part.

Vi håper rapporten svarer til kontrollutvalgets forventninger.

Med hilsen
OS KOMMUNE

Martin Løvø
Virksomhetsleder

Marit Gilleberg
Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevet signatur



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 – www.revisjonmidtnorge.no

Prosjekt nr: FR1205 Kommune: Os kommune

Vurdering av uavhengighet - revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:
 Tidlig innsats og inkluderende læringsmiljø

Hovedreferanse:

Kommuneloven § 24-4
 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3
 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4
 RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13
 RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6
 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. <i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Steinkjer 09. mars 2023

Johannes O. Nestvold
 Oppdragsansvarlig revisor

Orientering angående tildeling av oppdrag

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Os kommune

Møtedato

20.03.2023

Saknr

08/23

Saksbehandler Torill Bakken

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 23/128 - 1

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar kommunedirektørens redegjørelse angående tildeling av oppdrag til orientering.

Vedlegg

- Svar til kontrollutvalget av 08032023

Saksopplysninger

Den 26.01.23 behandlet Os kommunestyre sak 03/23 – Framtidens skolebygg.

Som vedlegg til saken var en mulighetsstudie utarbeidet av SWECO.

Lenke til saken:

Kommunestyresak 03/23 - <https://os.kommune.no/politikk/politisk-motekalender/>

Kontrollutvalgets leder har stilt spørsmål til kommunedirektøren om følgende:

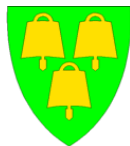
På hvilken måte fikk SWECO dette oppdraget, og til hvilken kostnad?

Sekretariatet videresendte henvendelsen til kommunedirektør.

Sekretariatet har mottatt en skriftlig redegjørelse i fra kommunedirektør som er vedlagt saken.

Vurdering:

Kontrollutvalget må på bakgrunn av opplysninger som framkommer i kommunedirektørens redegjørelse ta stilling til eventuell videre oppfølging.



**Kontrollutvalget i Os
Rytrøa 14**

2550 OS I ØSTERDALEN

RAMMEAVTALER OG BRUK AV KONSULENTER

Det vises til følgende spørsmål fra kontrollutvalget pr mail.

Os skole --Rehabilitering eller om deler av dagens bygningsmasse skal rives og erstattes med et nybygg. I den forbindelse leverte konsulentfirmaet SWECO en mulighetsstudie i november 2022. Spørsmålet er på hvilken måte fikk SWECO dette oppdraget og til hvilken pris ?

Os kommune har rammeavtaler innen flere fagområder. For prosjektering tekniske fag har Os kommune avtale med Norconsult, Asplan Viak og Sweco.

Sum forbruk i Os kommune på bruk av Norconsult, Asplan VIAK og Sweco er:

	Forbruk 2020 inklusive mva	Forbruk 2021 inklusive mva	Forbruk 2022- inklusive mva
Norconsult Os	3.433.813	1.116.644	870.518
Sweco	0	0	579.596
Asplan VIAK	0	0	0

Os kommune kontaktet Norconsult i februar 2022 med spørsmål om de kunne bistå Os kommune med prosjektledelse for å få vurdert riving eller nybygg Os ungdomsskole mm.

Norconsult hadde tidligere utreda nybygg ved Os ungdomsskole i 2019 og anbefalt riving; samt vurdert bygget i 2015. Dette ble gjort gjennom direkte anskaffelser.

Norconsult Os orienterte i et møte om at de ikke hadde kompetanse innen sirkulær økonomi. Os kommune ga da beskjed 03.03.2022 at de ønsket å trekke inn firmaer som hadde denne kompetansen. Os kommune gikk videre til Sweco.

Os kommune har i 2023 hatt minikonkurranse ute mellom de tre tilbyderne når det gjelder utarbeidelse av prosjekteringsgrunnlag for ny ungdomsskole, arbeidsfløy og spesialrom.

Med hilsen
OS KOMMUNE

Marit Gilleberg
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevet signatur

Bestilling av eierskapskontroll 2023

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Os kommune

Møtedato

20.03.2023

Saknr

09/23

Saksbehandler Torill Bakken

Arkivkode

Arkivsaknr 23/129 - 1

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget bestiller en eierskapskontroll av den generelle eierstyringen i Os kommune.

1. Timerammen på eierskapskontrollen kan være på inntil 100 timer.
2. Det ønskes belyst om Os kommune har lagt til rette for god eierstyring.
 - a. Har kommunen tydelig retningslinjer og føringer for eierskapsoppfølging som samsvarer med det som er anbefalt?
 - b. Sikrer kommunen at eierrepresentantene kjenner til og følger de retningslinjer og føringer som er lagt til grunn?
 - c. Er det opprettet rutiner for rapportering og kommunikasjon mellom kommunestyret, eierrepresentantene og selskapene?
3. Revisor bes om å utarbeide prosjektplan til kontrollutvalgets neste møte, 8. mai 2023, og det bes om at prosjektplanen er sekretariatet i hende innen den 25. april 2023.

Saksopplysninger:

Eierskapskontroll er en lovpålagt oppgave. Hjemlene for eierskapskontroll finnes i kommunelovens syvende del om egenkontroll.

Kommunestyrets ansvar er hjemlet i § 22-1, hvor det bl.a. heter at kommunestyret har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet.

Til å føre den løpende kontrollen på deres vegne velger kommunestyret et kontrollutvalg (§ 23-1). En av oppgavene innenfor dette kontrollansvaret er å påse at det utføres forvaltningsrevisjon av selskaper som kommunen har eierinteresser i (§ 23-2-c), og at det føres kontroll med kommunens eierinteresser i selskaper mv. (§ 23-2- d).

Eierskapskontroll er hjemlet i § 23-4. Her framgår det at eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

En generell eierskapskontroll kan være aktuelt å gjennomføre på selvstendig grunnlag eller i tilknytning til konkrete selskaper.

Kontrollutvalget og kommunestyret har gjennom utarbeidelsen og vedtak av plan for eierskapskontroll lagt premissene for eierskapskontrollarbeidet ut 2024.

Kommunestyret behandlet den 19.11.20 kontrollutvalgets forslag til plan for eierskapskontroll og fattet følgende vedtak:

1. Kommunestyret vedtar plan for eierskapskontroll 2020-2024 og slutter seg til kontrollutvalgets prioriteringer i planen:

- Abakus AS m/forvaltningsrevisjon
- Generell eierskapskontroll
- Tos Asvo AS
- Bolig og eiendomsselskaper

2. Kontrollutvalget gis fullmakt til å foreta endringer i planen

Lenke til vedtatt plan finner du [her](#).

I inneværende valgperiode er det gjennomført forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i Abakus AS. I henhold til vedtatt plan vil det være mest aktuelt å gjennomføre en generell eierskapskontroll. Dette innebærer at revisjonen ser på hvordan kommunen generelt utøver sitt eierskap i selskaper som kommunen har eierinteresser i.

Kontrollutvalget har i henhold til leveranseavtale med Revisjon Midt-Norge en tilgjengelig timeressurs på 250 timer pr år til risiko- og vesentlighetsvurdering, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll i perioden 2020-2023. Timerammen inkluderer reiser, møter osv. I 2022 har revisjonen blant annet utført følgende:

- FR: Oppvekst
- EK: Abakus AS
- FR: Abakus AS

Timeforbruk 2022: 311,92

Timeforbruk 2021: 329,99

Timeforbruk 2020: 169,17

Revisjon Midt-Norge har som ambisjon at kontrollutvalget skal kunne utnytte sin årlige timeressurs mest mulig fleksibelt i perioden 2020-2023. Det vil si at et eventuelt mer-/mindreforbruk av timer søkes utlignet over 4-årsperioden.

I løpet av 2023 er det brukt 81 timer, det vil si at det gjenstår i overkant av 100 timer til bruk i 2023.

Dersom det tas utgangspunkt i plan for eierskapskontroll vil det være naturlig å gjennomføre en generell eierskapskontroll for å benytte resterende tilgjengelige ressurser.

Konklusjon:

Det legges opp til at kontrollutvalgets møte benyttes til drøfting av bestillingen. I tillegg må utvalget diskutere og eventuelt gi innspill til problemstillinger og om det er spesielle selskap som skal inngå i eierskapskontrollen. Prosjektplan med ressursramme og tidspunkt for ferdig rapport oversendes kontrollutvalgets sekretariat innen 25.april 2023 og legges frem for kontrollutvalget på utvalgets neste møte.

Reglement for kontrollutvalget

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Os kommune

Møtedato

20.03.2023

Saknr

10/23

Saksbehandler Torill Bakken

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 23/5 - 2

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget legger *Reglement for kontrollutvalget i Os kommune* frem for kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret vedtar *Reglement for kontrollutvalget i Os kommune* slik det framgår av saken.

Vedlegg

- Utkast til Reglement for kontrollutvalget i Os

Saksopplysninger:

Det følger av kommuneloven § 5-13 første ledd at alle politiske utvalg skal ha et reglement med retningslinjer for drift. Reglementet skal fastsette:

- Organets virkeområde og eventuelle vedtaksmyndighet
- Tidsperioden som organet er opprettet for
- Eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet

I tillegg bør reglementet for kontrollutvalget si noe om kontrollutvalgets oppgaver, ressurser og rammebetingelser, saksbehandling og arbeidsmåte.

Reglementet kan ikke inneholde bestemmelser som setter begrensninger for kontrollutvalget, eller som er i strid med gjeldende regelverk. Reglement for kontrollutvalget skal vedtas i kommunestyret på tilsvarende måte som reglement for andre politiske utvalg. For å sikre at reglementet holdes oppdatert bør det gjennomgå, og eventuelt revideres, minimum en gang i valgperioden.

Konklusjon:

Kontrollutvalgets sekretariat har utarbeidet et reglement for kontrollutvalget med bakgrunn i Kommunal- og moderniseringsdepartementet veileder om kontrollutvalgets rolle og oppgaver.

Utvalget må under behandlingen ta stilling til om de ønsker å endre noe i forslaget i forslaget før oversendelse til kommunestyret for vedtak.



Konsek
TRØNDELAG IKS Kontrollutvalgenes sekretariat

Reglement for kontrollutvalget i Os kommune

Vedtatt i kommunestyret, sak xx/23



Innhold

1.	Kontrollutvalgets formål	3
2.	Organisering av kontroll- og tilsynsfunksjonen	3
2.1	Valg av kontrollutvalget	3
3.	Kontrollutvalgets ansvar og myndighet	4
4.	Kontrollutvalgets arbeidsmåte	5
5.	Kontrollutvalgets ressurser og rammebetingelser	6
6.	Saksbehandlingen i kontrollutvalget.....	6
7.	Adgang til å avholde fjernmøter	7
8.	Innsynsrett	7
9.	Representasjon	7
10.	Ikrafttreden.....	8

Folkevalgte organer skal ha et reglement som fastsetter organets virkeområde og eventuelle vedtaksmyndighet, tidsperioden som organet er opprettet for samt eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet.¹

Kontrollutvalgets arbeid er hjemlet i [kommunelovens § 23](#) og [forskrift om kontrollutvalg og revisjon](#)

1. Kontrollutvalgets formål

Kontrollutvalget er kommunestyrets eget kontroll- og tilsynsorgan. Gjennom sitt arbeid skal kontrollutvalget bidra til at Os kommune ivaretar sine oppgaver overfor innbyggerne på best mulig måte ut fra hensynet til likebehandling, rettssikkerhet og en effektiv ressursutnyttelsen ut fra brukerens særskilte behov.

Utvalget skal gjennom sitt arbeid bidra til at innbyggerne og øvrige interessenter har tillit til at kommunen leverer sine tjenester på en effektiv og målrettet måte i henhold til:

- lov, forskrift og statlige føringer.
- kommunestyrets intensjoner og vedtak.

2. Organisering av kontroll- og tilsynsfunksjonen

Kontrollutvalget i Os kommune består av 5 medlemmer. Funksjonstiden følger valgperioden. Lederen kan ikke være medlem eller tilhøre samme gruppe som ordføreren. Minst ett av utvalgets medlemmer velges blant kommunestyrets medlemmer.²

2.1 Valg av kontrollutvalget

Kontrollutvalget velges i kommunestyrets konstituerende møte med leder, nestleder, øvrige medlemmer og varamedlemmer.³

Kravet til uavhengighet og nøytralitet i kontrollutvalget gjør at medlemmene og varamedlemmene ikke kan ha verv eller stillinger som kan komme i konflikt med arbeidet i kontrollutvalget.⁴

For forhold knyttet til vurderinger av sammensetning så vises det til kontrollutvalgshåndboka.⁵

På utvalgets første møte etter valg av kontrollutvalg, så gjøres det en gjennomgang av hvilke verv som medlemmer og varamedlemmer av kontrollutvalget har. Kontrollutvalget vil få bekreftet at de har samtykket å stille til valg og at det ikke foreligger forhold som gjør at de ikke er valgbar⁶.

Valg av kontrollutvalg avgjøres ved forholdsvalg eller avtalevalg, mens valg av leder eller nestleder kan gjennomføres ved flertallsvalg.⁷

¹ Kommuneloven § 5-11

² Kommuneloven § 23-1

³ Kommuneloven § 7-1

⁴ Kommuneloven § 23-1

⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) *Kontrollutvalgsboka, om rolla og oppgåvene til kontrollutvalet*, (3. utgave). s.11

⁶ Kommuneloven § 7-3

⁷ Kommuneloven § 7-4

Kommunestyret kan når som helst velge medlemmer til utvalget på nytt. Hvis ett eller flere medlemmer trer endelig ut av utvalget⁸ eller taper valgbarheten,⁹ gjelder bestemmelsen om suppleringsvalg og opprykk¹⁰. Hvis ett eller flere medlemmer av utvalget skal skiftes ut uten å ha trådt endelig ut eller tapt valgbarheten skal kommunestyret velge hele utvalget på nytt.¹¹

3. Kontrollutvalgets ansvar og myndighet

Kontrollutvalget har en sentral rolle i kommunens egenkontroll, og oppgavene er gitt i kommuneloven.¹² Kontrollutvalget skal sørge for at følgende oppgaver blir utført:¹³

- Regnskapsrevisjon – påse at kommunenes regnskaper revideres på en betryggende måte, avgi uttalelse om årsregnskap og årsberetning samt påse at revisors påpekninger til årsregnskapet følges opp.
- Forvaltningsrevisjon – utarbeide plan for forvaltningsrevisjon basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering, gjennomføre forvaltningsrevisjoner, følge og rapportere resultatet til kommunestyret.
- Eierskapskontroll – utarbeide plan for eierskapskontroll basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering og føre kontroll av kommunens interesser i selskaper. Kontrollutvalget gjennomfører eierskapskontroller, følge og rapportere resultatet til kommunestyret.
- Forenklet etterlevelseskontroll – i tillegg til regnskapsrevisjonen skal kontrollutvalget motta en forenklet etterlevelseskontroll med økonomifunksjonen fra regnskapsrevisor.
- Budsjett – utarbeide forslag til budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen.
- Valg av revisjonsordning – kontrollutvalget avgir innstilling om valg av revisjonsordning til kommunestyret og eventuelt innstiller på valg av revisor.
- Valg av sekretariatsordning - kontrollutvalget avgir innstilling om valg av sekretariatsordning til kommunestyret og eventuelt innstiller på valg av sekretariat.

Kommunestyret kan be utvalget utføre særskilte kontrolloppgaver på sine vegne.

Kontrollutvalget kan og bør ta opp saker på eget initiativ eller etter innspill fra andre. Før det settes i gang med reelle undersøkelser, skal kontrollutvalget vurdere om slike saker ligger innenfor utvalgets myndighet og ansvar.

⁸ Kommuneloven § 7-9

⁹ Kommuneloven § 7-3

¹⁰ Kommuneloven §7-10 jf, bestemmelsen om suppleringsvalg og opprykk

¹¹ Kommuneloven § 7-10 nyvalg

¹² Kommuneloven 23-2

¹³ Kommuneloven §23-2

4. Kontrollutvalgets arbeidsmåte

Kontrollutvalget skal bidra til at:

- kommunens tjenester utøves i henhold til kommunestyret vedtak samt lov- og forskriftsbestemmelser.
- kommunen yter innbyggerne nødvendig opplysning og veiledning i deres kontakt med den kommunale forvaltningen.
- politiske vedtak i kommunen følges opp.

Kontrollutvalget vil:

- Holde seg orientert om den administrative og politiske virksomheten i kommunen.
- Samarbeide og opptre på en uavhengig og politisk nøytral måte.
- Legge vekt på å følge opp kommunens beslutningssystemer, rutiner og organisasjonens egen kvalitetssikring.
- Gjennom en aktiv og synlig arbeidsmåte bidra til læring, og til at feil og uregelmessigheter forebygges. Alvorlighetsgraden avgjør hvordan feil og uregelmessigheter påpekes.
- Ha en aktiv og nær dialog med kommunestyret som kommunes øverste tilsynsorgan. Kontrollutvalget vil fremme aktuelle saker og rapportere til kommunestyret.

Kontrollutvalget kan ikke:

- Overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunes folkevalgte organer eller andre kommunale organer.
- Være et klageorgan for kommunale vedtak.

Kontrollutvalget kan likevel gjøre kommunestyret eller andre folkevalgte organer oppmerksom at de er i ferd med å gjøre et ulovlige vedtak. Det ligger til kommunestyret eller Statsforvalter å avgjøre om det har bindende virkning.¹⁴

For å holde seg orientert om den administrative og politiske virksomheten i kommunen, kan kontrollutvalget be om orienteringer om kommunes virksomhet og foreta virksomhetsbesøk.

Kontrollutvalget kan motta henvendelser som kan være kilder til informasjon om den kommunale forvaltningen. Henvendelser kan være generelle innspill til tema og områder som bør sees i sammenheng med kontrollutvalgets arbeid, men det kan også være tips om mer konkrete og mulige kritikkverdige forhold. Kontrollutvalget går ikke inn i den enkelte sak, men kan vurdere om systemene og rutinene som ligger til grunn for saken er tilfredsstillende.

¹⁴ Kommuneloven kapittel 27

5. Kontrollutvalgets ressurser og rammebetingelser

Kontrollutvalget fremmer eget forslag til budsjett for kontroll- og tilsynsvirksomheten i Os kommune.

Utvalget må ha et ressursgrunnlag som er tilpasset utvalgets oppgaver og ansvarsområde, og må sikres en sekretariatsordning som er tilpasset utvalgets behov. Kontrollutvalget skal påse at kommunen har en revisjonsordning som er forsvarlig ut fra aktuelle lov- og forskriftsbestemmelser og som er tilpasset kommunes behov når det gjelder behov for oppfølging av særskilte vedtak, kompetansenivået i kommunen, kommunens egen organisering og internkontroll.

6. Saksbehandlingen i kontrollutvalget

Kontrollutvalget fatter ikke vedtak med bindende virkning bortsett fra vedtak som følger av avtale med revisjon og forespørsel om innsyn. Det er derfor ikke klageadgang på kontrollutvalgets vedtak, da dette ikke er enkeltvedtak eller forskriftsbestemmelser.¹⁵

Utvalget treffer sine vedtak i møte, og det føres protokoll fra møtene. Møteprotokollen godkjennes i møtet og publiseres på nettstedet til kontrollutvalget.

Utvalgets møter holdes for åpne dører, og i henhold til vedtatt møteplan.

Møteinnkalling med sakliste og sakspapirer sendes pr e-post til utvalgets medlemmer, varamedlemmer, ordfører og revisor en uke før møtet finner sted. Sakspapirer offentliggjøres samtidig.

Sakslisten for det enkelte møte bestemmes av utvalgets leder i samråd med sekretariatet.

Ordfører har møte- og talerett i kontrollutvalget. Det samme har oppdragsansvarlig revisor.¹⁶

- Lukking av møte: Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte hvis ett av følgende vilkår er oppfylt¹⁷
 - Hensynet til personvern krever at møtet lukkes.
 - Hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentlighetsloven hvis de hadde stått i et dokument.

Drøfting av hvorvidt møtet skal lukkes kan skje for lukkede dører, mens avstemningen om en eventuell lukking skjer åpent. Dersom det vedtas lukking, skal hjemmel for det fremgå i møteprotokollen.

- Habilitet: Det enkelte medlem har ansvar for å melde fra om mulig inhabilitet og be om å få vurdert sin habilitet.¹⁸
Inhabilitet vurderes ut fra automatisk inhabilitet,¹⁹ skjønnsmessige vurdering²⁰ eller avledet inhabilitet²¹. Ved skjønnsmessig vurdering må det foreligge særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten.
Generelle unntak fra inhabilitet er definert nærmere i forvaltningsloven § 6, fjerde ledd og §7.

¹⁵ Kommuneloven kapittel 23

¹⁶ Kommuneloven §11-7 første ledd

¹⁷ Kommunelovens § 11-5

¹⁸ Forvaltningsloven §§ 6 - 10

¹⁹ Forvaltningsloven §6 første ledd

²⁰ Forvaltningsloven § 6 annet ledd.

²¹ Forvaltningsloven § 6 tredje ledd.

Kommuneloven har også særregler om inhabilitet.²²

Det er kontrollutvalget selv som avgjør om et medlem er inhabil eller ikke. Den som hevdes å være inhabil har ikke adgang til å delta i debatten eller avstemmingen i inhabilitetsspørsmålet. Når avgjørelsene er fattet skal det føres i protokollen, hvor også lovbestemmelsen skal fremgå. Dersom vedkommende blir erklært inhabil skal vedkommende fratre behandlingen av den saken det gjelder.

- Beslutningsdyktighet

For at kontrollutvalget skal være beslutningsdyktig, må mer enn halvparten av utvalgets medlemmer være til stede, inkludert varamedlemmer.²³

- Avstemning

Det er ikke anledning til å avstå eller å stemme blankt. Dersom en avstemming gir stemmelikhet, avgjøres det med møteleders dobbeltstemme.²⁴

7. Adgang til å avholde fjernmøter

I henhold til Os kommunes reglement for folkevalgte organer kan det avholdes fjernmøter iht. kommuneloven § 11-7 for alle møter i folkevalgte organ. Utvalgsleder avgjør i hvert enkelt tilfelle, evt. for en møteserie, om møtet skal være et fjernmøte, herunder om en eller flere møtedeltagere skal gis mulighet til å delta i fjernmøte, mens resten av utvalget møtes fysisk.

Det er ikke anledning å gjennomføre fjernmøte når møtet er lukket.²⁵

8. Innsynsrett

Kontrollutvalget kan kreve de opplysningene (også taushetsbelagte) som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll. Denne retten er ikke begrenset av taushetsbelagte opplysninger, men gjelder de opplysninger, redegjørelser eller dokumenter som er nødvendige for at kontrollutvalget skal kunne gjennomføre sine oppgaver.²⁶

Innsynsretten gjelder også for:²⁷

- a. Interkommunale selskaper etter IKS-loven
- b. Interkommunale politiske råd
- c. Kommunale oppgavefelleskap
- d. Aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer.

9. Representasjon

Kontrollutvalgets leder har møte- og talerett i kommunestyret når utvalgets saker skal behandles. Utvalgets leder kan la et av medlemmene i utvalget utøve denne retten på sine vegne²⁸.

²² Kommuneloven §11-10

²³ Kommuneloven §11-9

²⁴ Kommuneloven §11-9

²⁵ Kommuneloven § 11-7 – [Reglement for folkevalgte organer i Os kommune](#)

²⁶ Kommuneloven §23-2

²⁷ Kommuneloven §23-6

²⁸ Kommuneloven §23-2

Kontrollutvalget har rett til å være til stede i lukkede møter i folkevalgte organer i kommunen. Kommunestyret kan selv bestemme at denne retten ikke gjelder i lukkede møter i kommunestyret.²⁹

Ved kontakt med media, så er det kontrollutvalgets leder, eller den lederen måtte bemyndige, som ivaretar kontakten med media.

10. Ikrafttreden

Reglementet for kontrollutvalget i Os kommune trer i kraft etter vedtak i kommunestyret den xx.xx.xx.

²⁹ Kommuneloven §23-2

Referatsaker

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Os kommune

Møtedato

20.03.2023

Saknr

11/23

Saksbehandler Torill Bakken

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 23/116 - 3

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar referatsakene presentert i møte 20. mars 2023 til orientering.

Vedlegg

- Tilsynskalender
- Tolkingsuttalelse om revisors deltakelse i kommunestyret og kontrollutvalget
- Store mangler i barnevernets dokumentasjon
- Fagkonferansen FKT 2023
- Artikkel i fra KR; Lukket møte er ikke hjemmel for å holde dokumenter hemmelig

Saksopplysninger:

Sekretariatet vil presentere følgende dokumenter som referatsaker:

1. Oversikt over planlagte tilsyn i 2023 fra Statsforvalterens tilsynskalender
2. NKRF har bedt kommunal- og distrikts departementet om en tolkning av om oppdragsansvarlig revisor kan oppfylle møteplikten i koml. § 24-3 andre ledd ved å delta i møtet digitalt.
3. Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse som viser store mangler i barnevernets dokumentasjon.
4. FKT sin fagkonferanse i Trondheim 30.mai og 1.juni Program og påmelding.
5. I Kommunal Rapport 6/3 svarer J.F. Bernt på om det er hjemmel for å holde dokumenter hemmelig ved lukkede møter.

Fagområde	Emne	Hjemmel	Sist endret	Dato fra	Dato til	Tilsynsetat	Type
Helse og omsorg	Skolehelsetjenesten 1. - 7. klasse	Helse- og omsorgs tjenesteloven	12.01.23	14.03.23	15.03.23	STATSFORVALTEREN I INNLANDET	Stedlig tilsyn Dokument
Matrikkelovtilsyn	Matrikkelovtilsyn	Matrikkeloven	12.01.23	01.10.23	01.10.23	STATENS KARTVERK	tilsyn
Tilsyn med arkivholdet	Tilsyn med arkivholdet	Arkivloven	12.01.23	10.10.23	10.10.23	ARKIVVERKET	Stedlig tilsyn
Vannforsyningssystem	Revisjon		05.12.22	21.07.22	21.07.22	MATTILSYNET	Stedlig tilsyn

NKRF – kontroll og revisjon i kommunene
v/ Rune Tokle

Deres ref

Vår ref
22/6961-2

Dato
20. januar 2022

Spørsmål om digital deltakelse for revisor i møter i kommunestyret og kontrollutvalget - kommuneloven § 24-3

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til henvendelse 26. oktober 2022, hvor dere ber om en avklaring av om digital deltagelse for oppdragsansvarlig revisor i kommunestyrets møter vil oppfylle kravet om møteplikten i kommuneloven § 24-3 andre ledd. Dere ber også om en avklaring av om digital deltagelse for revisor i kontrollutvalgets møter vil kunne tolkes som at revisor er til stede i møtet og dermed har rett til å få sine uttalelser protokollert etter § 24-3 første ledd.

Departementets vurdering

Vi vil først redegjøre for adgangen til å kombinere fysiske møter og fjernmøter. Kommunal- og distriktsdepartementet vurderte dette i en tolkningsuttalelse 1. september 2020. Departementet uttalte:

Departementet legger til grunn at folkevalgte organer enten må holde fysisk møte eller fjernmøte. Det er ikke adgang til å kombinere de to møteformene.

(...)

Det er riktig at departementet har gitt uttrykk for at enkelte representanter kan delta digitalt, mens resten av organets medlemmer sitter fysisk samlet i et møtelokale. Når kommunen velger denne løsningen er det imidlertid ikke et alminnelig (fysisk) møte i kommunelovens forstand, men et fjernmøte etter lovens § 11-7.

Dette betyr at dersom noen deltakere skal delta digitalt i et møte i et folkevalgt organ, mens andre skal delta fysisk, er møtet å anse som et fjernmøte etter kommuneloven § 11-7, og bestemmelsens krav til fjernmøte må være oppfylt. Det innebærer for det første at kommunestyret må ha åpnet for fjernmøter i folkevalgte organer. Det er kommunestyret selv som beslutter om folkevalgte organer (inkludert kommunestyret og kontrollutvalget) skal ha

adgang til å holde møter som fjernmøte. For det andre må det folkevalgte organet ha innkalt til et fjernmøte. For det tredje må møtedeltakerne via tekniske hjelpemidler kunne se, høre og kommunisere med hverandre. Kravene som ellers gjelder for møter i folkevalgte organer, gjelder også for fjernmøter.

I uttalelsen nevnt over vurderte departementet også forholdet mellom fjernmøter etter § 11-7 og folkevalgtes møteplikt etter § 8-1:

Dersom kommunestyret ikke har åpnet for fjernmøte og det er innkalt til et alminnelig (fysisk) møte, vil møteplikten etter § 8-1 innebære at man må delta fysisk i møtet, så lenge det ikke foreligger en gyldig forfallsgrunn. Dersom det foreligger en gyldig forfallsgrunn, skal varamedlem innkalles til det alminnelige (fysiske) møtet. Det er altså i de tilfellene ikke adgang for faste enkeltrepresentanter til å delta digitalt i kommunestyrets alminnelige (fysiske) møte.

Uttalelsen omhandler møteplikten til medlemmene av et folkevalgt organ. Etter departementets vurdering må det samme gjelde for revisors møteplikt i kommunestyrets møter etter § 24-3 andre ledd.

Det innebærer at dersom kommunestyret ikke har åpnet for fjernmøte eller det er innkalt til et alminnelig (fysisk) kommunestyremøte, medfører møteplikten etter § 24-3 andre ledd at revisor må delta fysisk. Kommunestyret har imidlertid frihet til å bestemme at møter i folkevalgte organer i kommunen kan gjennomføres som fjernmøter. Da kan møteleder innkalle til fjernmøte fra gang til gang, slik at deltakerne kan delta digitalt.

Når det gjelder revisors møte- og talerett i kontrollutvalgets møter etter kommuneloven § 24-3 første ledd, er departementets vurdering at vedkommende vil ha rett til å delta digitalt i disse dersom det er innkalt til et fjernmøte og de andre kravene til fjernmøte i oppfylt.

Med hilsen

Siri Halvorsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Ida Bakke Husom
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Store mangler i barnevernets dokumentasjon

Kommunal Rapport 15.11.2022

Verken barnevernets dokumentasjon av egne, faglige vurderinger eller barn og foreldres medvirkning er blitt særlig bedre etter fire år med kompetanseløft, følge Riksrevisjonen.

– Dokumentasjon er avgjørende både for den enkeltes rettssikkerhet og for at det skal være mulig å etterprøve barnevernstjenestes vurderinger og beslutninger i sakene, sa riksrevisor Karl Eirik Schjøtt-Pedersen da ha presenterte [en ny rapport](#) tirsdag.

Rapporten viser at det til tross for Barne- og familiedepartementets (BFD) kvalitets- og kompetanseløft, som startet i 2017 og fortsatt pågår, ikke står så bra til med praksis.

For å understreke betydningen av god dokumentasjon i barnevernet viste Schjøtt-Pedersen til tre avgjørelser avsagt av Høyesterett i 2020. Her ble kravene til barnevernets saksbehandling, særlig når det gjelder begrunnelser i saker om adopsjon, omsorgsovertakelser og samvær, presisert.

Fortsatt store mangler

Riksrevisjonens undersøkelse viser forbedring av dokumentasjonen i saker om omsorgsovertakelse, men at det fortsatt er mangler når det gjelder dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger ved hjelpetiltak i hjemmet.

Vurderinger som blir gjort underveis i sakene, blir i liten grad dokumentert. Det gjør det vanskelig å forstå og etterprøve valgene barnevernstjenestene har gjort underveis i saksbehandlingen, påpeker Riksrevisjonen.

– I saker fra 2021 finner vi fortsatt ikke tilstrekkelig dokumentasjon, sa Schjøtt-Pedersen.

Heller ikke når det gjelder barn og foreldres medvirkning, fant revisjonen noen vesentlig forbedring av dokumentasjonen.

Usikkert om medvirkningen er reell

Undersøkelsen viser at det blir gjennomført samtaler med barn og foreldre, og at det blir skrevet referat. Her blir barns synspunkter om egen situasjon og behov for hjelp gjengitt, men ofte mangler dokumentasjon av hvordan tjenesten har vurdert synspunktene. Det gjelder både underveis og i den avsluttende vurderingen i vedtak.

– Dermed blir det vanskelig å se om og hvordan barns synspunkter er vektlagt, og om de har hatt reell medvirkning, sa riksrevisoren.

– Referatene fra samtalene med foreldrene blir heller ikke alltid sendt ut, og da blir det vanskelig for foreldrene å ivareta sine rettigheter, sa han.

Kritiserer departementet

Riksrevisjonen berømmer BFD for å ha satt i verk omfattende tiltak for å heve kompetansen i det kommunale barnevernet, men konstaterer altså at det ikke har ført til vesentlige forbedringer i forvaltningspraksisen.

Riksrevisjonen betegner funnene som «kritikkverdig», som er laveste alvorlighetsgrad i «karakterboka» de bruker.

Vedlegg 3 refsak

At kompetansetiltakene har hatt begrenset effekt, mener Riksrevisjonen kan skyldes svakheter ved styring og internkontroll i barnevernstjenestene, høy turnover og ressursknapphet.

Undersøkelsen er gjort gjennom en saksgjennomgang i seks barnevernstjenester, der saker behandlet både før og etter kompetansetiltakene ble vurdert. Det er også gjort en spørreundersøkelse og intervjuer med lederne i de kommunale barnevernstjenestene. I tillegg er tilsynsrapporter fra statsforvalterne gjennomgått.

Rapporten finner du [her](#)

Vedlegg 4 refsak

[Hjem](#) » [Konferanser og seminar](#) » [Fagkonferansen 2023](#) » Fagkonferansen 2023, 31. mai -1. juni

Fagkonferansen 2023, 31. mai -1. juni

I 2023 arrangeres fagkonferansen på **Scandic Lerkendal, Trondheim**, 31.mai-1.juni

Målgruppe

Ledere og medlemmer av kontrollutvalg, kontrollutvalgssekretærer, ordførere, kommunedirektører og ellers alle med interesse for kontrollarbeid i kommunal sektor.

Program

Det er krig i Europa, dyrtid og klimakrisen er foruroligende nær. Hva bør kontrollutvalget være oppmerksom på i denne sammenhengen?

- Hvilke trusler står kommunene overfor?
- Er beredskapen i kommunen god nok?
- Er kommunen beskyttet mot korrupsjon og økonomisk kriminalitet?
- Det er kommunestyre- og fylkestingsvalg til høsten. Derfor er det aktuelt å spørre om vi er sikre på om vi kan gjennomføre valg på en trygg måte uten påvirkning?
- Hva med personvernet? Er kommunen beskyttet mot hacking og cyberangrep?

Samtidig er det krav til kommunene om godt ytringsklima og åpenhet.

- Hvordan står det egentlig til med åpenheten i norske kommuner?
- Ytringsfrihetskommisjonen mener at kommuner som sliter med åpenheten må lage en tiltaksplan som skal sikre at offentlighetsloven og arkivloven etterleves.

Dag 1, 31. mai

09:00 Registrering med mat

10:00 Velkommen | Tage Pettersen, styreleder FKT

10:05 Kommunenes ansvar for egen beredskap | Øystein Johannessen, Assisterende Statsforvalter, Trøndelag

10:45 Kort pause

10:50 Geoteknikk i Overhalla kommune, Forvaltningsrevisjonsrapport som tar for seg faren for kvikkleirekred | Margrete Haugum, oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, Midt-Norge Revisjon SA

11:35 Pause

11:50 Personvernkommisjonens rapport, utfordringer for kommunene | Helge Veum, medlem av Personvernkommisjonen, leder for teknologi og innovasjon, Ålesund kommune

12:30 Kort pause

12:35 Spørsmål og refleksjon

13:00 Lunsj

14:00 Korrupsjon og økonomisk kriminalitet med blick på offentlig sektor | Mari Sognnæs Andresen, Økokrim

14:45 Pause

15:00 Hvordan kan vi beskytte norske valg mot uønsket informasjonspåvirkning? | Helge André Njåstad, Stortinget, første nestleder Kommunal- og forvaltningskomiteen

Dag 2, 1. juni

09:00 Rapport fra Ytringsfrihetskommisjonen | Anki Gerhardsen, frilansjournalist, og medlem av kommisjonen

09:45 Pause

10:00 Hvordan står det til med åpenheten i kommune-Norge? | Tor Dølvik, spesialrådgiver, TI Norge

10:45 Pause

11:00 Åpenhetsloven og kommunenes rett til å kreve informasjon fra leverandører | Gro Valen Simonsen, Forbrukertilsynet

Påmelding

Kommune/selskap

Organisasjonsnummer EHF *

Postnummer *

Poststed *

Ressursnummer e.l. (som ref. på faktura)

E-post kopimottaker

☐ Er medlem i FKT

Deltaker

Fornavn *

Etternavn *

Epost *

Mobil

Tilleggsopplysninger, allergier ol.

Ønsket deltakelse *

—Please choose an option—

▼

SEND

Lukket møte er ikke hjemmel for å holde dokumenter hemmelig

Kommunal Rapport 06.03.2023 Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Lønna til kommunedirektøren blir diskutert bak lukkede dører, og det finnes ikke saksdokumenter. Er dette lovlig?

SPØRSMÅL: I en kommune er det satt ned et eget forhandlingsutvalg som diskuterer lønnen til kommunedirektøren. Det består av ordfører, varaordfører og ett medlem fra opposisjonen.

Møtene de har i forhandlingsutvalget, føres ikke inn i kalenderen, og det føres ikke noe referat fra dem.

I tillegg til å diskutere seg imellom hvordan lønnen til kommunedirektøren skal være, har de også medarbeidersamtaler med direktøren. Heller ikke disse møtene er ført inn i kalenderen eller dokumentert i noen slags form.

Resultatene fra samtalene med direktør og mellom utvalgsmedlemmene legges fram muntlig i møter i formannskapet, hvor det foreslås justeringer i målsettinger og lønn for direktøren.

Saken er unntatt offentlighet under henvisning til offentleglova § 23 første ledd, og det foreligger ingen dokumenter knyttet til den.

På bakgrunn av innspillene drøfter formannskapet saken og fatter vedtak om eventuell lønnsjustering for kommunedirektøren. Er dette en lovlig fremgangsmåte?

SVAR: I [kommuneloven § 13](#) er det bestemt at «kommunestyret selv» tilsetter kommunedirektøren. «Selv» betyr at dette kan ikke delegeres til andre organer. Ved tilsetningsvedtaket fastsettes også lønn og arbeidsvilkår. Senere vedtak om dette er en endring av kommunestyrets vedtak, og kan da bare gjøres ved nytt vedtak der. Dette kan derfor ikke delegeres til formannskapet, men må skje ved vedtak av kommunestyret selv.

Ansvar for å forberede en slik sak før den legges fram for kommunestyret, ligger hos ordføreren. Ordføreren skal etter [kommunelovens § 11–3](#) sette opp saklisten til møtet og har da ansvaret for å vurdere om saken er godt nok forberedt før det.

I andre sammenhenger betyr det å påse at administrasjonen har sørget for at saken «er forsvarlig utredet», men når tema er kommunedirektørens tilsetningsforhold, vil hele administrasjonen være inhabil til komme med forslag til vedtak, etter en bestemmelsen i [forvaltningsloven § 6](#) tredje avsnitt, der det er fastsatt at avgjørelse i en sak ikke kan treffes av en tilsatt som er direkte underordnet noen som er inhabil.

«Avgjørelse» må her omfatte også en innstilling med forslag til vedtak i kommunestyret. Ordføreren kan bare benytte tilsatte i administrasjonen til å fremskaffe rene saksopplysninger, så lenge de ikke har så et tett personlig samarbeidsforhold med kommunedirektøren at de selv blir inhabile i saken.

Når sak om tilsetningsforholdet til kommunedirektøren skal legges fram for kommunestyret, er det altså ordfører som må ta ansvaret for å forberede denne, både ved samtaler med kommunedirektøren og ved å rådføre seg med andre. Men en nærliggende fremgangsmåte kan være å oppnevne et forhandlingsutvalg som kan bistå i denne prosessen, og som også kan utforme en innstilling til kommunestyret med forslag til vedtak.

Vedlegg 5 refsak

Et slikt utvalg skal etter [kommuneloven § 5–7](#) første avsnitt oppnevnes av kommunestyret selv, men kommunestyret kan etter [lovens § 6–1](#) gi ordfører fullmakt til å oppnevne utvalg som skal «forberede saker som ikke har prinsipiell betydning». Utvalget er uansett et «folkevalgt organ» etter kommuneloven, og må på samme måte som kommunestyret følge lovens regler om innkalling, dokumentoffentlighet, møteoffentlighet og møtebok. Det er ikke lovlig å etablere et «parallellorgan» med folkevalgte medlemmer som man anser å være «administrativt» og dermed utenfor bestemmelsen om folkevalgte organer i kommuneloven og offentleglova.

I [kommuneloven § 11–5](#) har vi imidlertid en regel om plikt til å lukke et møte i sak om «arbeidstakers tjenstlige forhold», noe som også omfatter lønns- og arbeidsvilkår. Det betyr at både utvalget og i neste omgang kommunestyret må treffe vedtak om lukking av møtet før det starter sin diskusjon av saken.

Det føres ikke noe referat fra møtet, bare møtebok der det fremgår hvilken sak som ble behandlet, hvem som deltok – eventuelt om kommunedirektøren ble innkalt til samtale med utvalget, og endelig utvalgets innstilling til kommunestyret og kommunestyrets vedtak.

Innkalling til møtene i både utvalget og kommunestyret, og alle dokumenter i saken, er offentlige etter [offentleglova § 16](#), første avsnitt, bokstav a, som fastslår at «saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ» som alminnelig regel er offentlige, og [kommuneloven § 11–3](#) tredje avsnitt, der det understrekes at «Sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelige for allmennheten».

Det at møtet i utvalget og kommunestyret er lukket, er ikke hjemmel for å unnta saksdokumentene, herunder utvalgets innstilling, fra offentlig innsyn. Unntak for dokumentoffentlighet i [offentleglova § 25](#) første avsnitt for personalsaker gjelder bare sak om tilsetning eller forfremmelse, og det er ikke dette.

Unntaket i [§ 23](#) «for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns- eller personalforvaltninga til organet», kan bare brukes på enkeltstående opplysninger som det er saklig grunn til å skjerme av hensyn til det fremtidige arbeidsforholdet – for eksempel vurderinger av kommunedirektørens personlige egenskaper – og ikke på innstillingen om saken i sin helhet. Og adgangen etter offentleglova § 25 siste avsnitt til å gjøre unntak fra innsynsretten i «utrekna lønn eller liknande godtgjering, utrekningsgrunnlag for feriepengar og trekk som blir gjorde ved utbetalinga», omfatter ikke «opplysningar om bruttoutbetalinga».

Lønns- og arbeidsvilkår for en kommunedirektør er avgjort en sak av betydelig offentlig interesse, og vi ser at lovgiver trekker snevre grenser for begrensninger i allmennhetens innsyn i saker om dette. Bestemmelsen om plikt til å behandle slike saker i lukket møte, gir både utvalg og kommunestyre det rom de trenger for fri diskusjon og forsøksvise vurderinger.

Eventuelt

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Os kommune

Møtedato

20.03.2023

Saknr

12/23

Saksbehandler Torill Bakken

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 23/116 - 2

Forslag til vedtak:

Saken legges fram uten forslag til vedtak.

Saksopplysninger:

Hensikten med denne saken er at utvalgets medlemmer kan drøfte og fremme innspill til saker og forhold som kontrollutvalget bør/kan/må ta tak i.

På grunn av sakens karakter, kan det være mulig at møtet må lukkes dersom det skal behandles taushetsbelagte opplysninger, jf Offentlighetslovens § 13.

Godkjenning av dagens protokoll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Os kommune

Møtedato

20.03.2023

Saknr

13/23

Saksbehandler Torill Bakken

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 23/116 - 4

Forslag til vedtak:

Møteprotokollen i fra dagens møte i kontrollutvalget den 20.03.23, godkjennes.

Saksopplysninger:

Det anbefales at protokollen gjennomgås og godkjennes etter møtet. Protokollen vil bli offentliggjort på våre nettsider etter godkjenning.