



Forvaltningsrevisjon | Vindafjord kommune Internkontroll i barnehage og skule

Oktober 2021

«Forvaltningsrevisjon av internkontroll i
barnehage og skule»

Oktober 2021

Rapporten er utarbeidd for Vindafjord
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av internkontroll i barnehage og skule i Vindafjord kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vindafjord kommune i sak 05/21, 3. februar 2021. Føremålet med prosjektet har vore å undersøke om Vindafjord kommune har internkontroll som skal sikre at kommunale barnehagar og grunnskular etterlev/blir drive i samsvar med gjeldande lover og forskrifter.

Revisjonen har gjennomgått aktuell dokumentasjon frå kommunen samt gjennomført intervju med kommunalsjef oppvekst, leiar for PPT og einingsleiarar ved utvalde barnehagar og skular. I utvalet av skular og barnehagar har vi lagt vekt på å inkludere barnehagar og skular med ulik storleik og at ulike trinn er dekkja i utvalet.

Undersøkinga viser at Vindafjord kommune ikkje har etablert ei overordna skildring av korleis god internkontroll skal organiserast og gjennomførast i kommunale barnehagar og grunnskular med omsyn til krava i kommunelova § 25-1, og kva krav som ligg til den einskilde einingsleiar.

Kommunen har eit kvalitetssystem der alle felles rutinar og prosedyrar for barnehagar og skular er tilgjengeleg. Revisjonen merkar seg at det blir peikt på utfordringar med dette systemet, og at einingane brukar fleire andre system samt fysiske dokumentmapper fordi kvalitetssystemet ikkje fungerer tilfredsstillande. Kommunen har gått til innkjøp av eit nytt kvalitetssystem. Revisjonen vil understreke at jamleg gjennomgang av at internkontrollen og kvalitetssystemet fungerer etter intensjonen er ein viktig del av internkontrollen.

For å sikre at internkontrollen er innretta mot dei områda der det er størst risiko må det gjennomførast systematiske risikovurderingar av skular og barnehagar sine kjerneprosessar og oppgåver. Undersøkinga indikerer etter revisjonen si vurdering at det er behov for å arbeide med å leggje til rette for ei forståing av risiko som går utover beredskap og HMT, og at også einingane sine kjerneoppgåver og sentrale arbeidsprosessar systematisk blir risikovurdert. Revisjonen meiner derfor at det bør etablerast system og rutinar som sikrar at dette blir gjennomført, og det bør etablerast system for aggregering av informasjon frå risikovurderingar, mellom anna med omsyn til kva område som er risikovurdert og kva viktige risikolar som ev. blir identifisert. Dette for å sikre at overordna leiing er oppdatert på risikobildet og kan setje i verk tiltak ved behov.

Revisjonen meiner dei faste dialogmøta og faste leiarsamtalar er føremålstenlege tiltak for å hente inn informasjon frå einingane. Dette kan også avdekke risiko og behov for tiltak. Revisjonen meiner også at det er positivt at det er etablert ei ordning med gjennomføring av eigne tilsyn. Slike kontrolltiltak er ein viktig del av ein god internkontroll. Revisjonen meiner likevel at kommunen bør vurdere å leggje til grunn systematiske og dokumenterte risikovurderingar for å vurdere kva område, tema og einingar det skal gjennomførast eigne tilsyn ved. Dette vil etter revisjonen si vurdering sikre at tilsyna er målretta og blir gjennomført på dei områda der behovet er størst.

Undersøkinga viser vidare at det er utarbeidd skriftlege rutinar og prosedyrar for ei rekke sentrale oppgåver og arbeidsprosessar i skular og barnehagar. Undersøkinga viser også at kommunen som skule- og barnehageeigar etterspør og følgjer opp korleis einingane jobbar med sentrale oppgåver og arbeidsprosessar i ulike møtefora med leiarane, samt i tilsyna som kommunen gjennomfører. Det er likevel enkelte døme på at rutinar ikkje blir følgt, og det er også nokre område der det ikkje er etablert skriftlege rutinar. Nokre av rutinane inneheld heller ikkje informasjon om revideringsdato, og inngår ikkje i kommunen sin framdriftsplan for evaluering og revidering av planar og rutinar i oppvekst. Desse punkta meiner vi kommunen bør følgje opp.

Rapportering av avvik og oppfølging av avvik er ein sentral del av eit godt internkontrollsystem. Avviksmeldingar kan bidra til å identifisere brot på rutinar og prosedyrar og område der det er risiko for svikt og manglar. Denne informasjonen er viktig for at kommunen kan setje i verk korrigerande tiltak, slik at mangelfull praksis eller utfordringar ikkje vedvarar over tid. Basert på det som har kome fram i undersøkinga, meiner revisjonen at kommunen ikkje har eit tilfredsstillande system for å melde og følgje opp avvik. Det er utfordringar knytt til tilgang til avvikssystemet og undersøkinga viser at det er eit varierende omfang av avviksmeldingar både mellom einingar og frå år til år. Det blir også vist til at det er avvik som ikkje blir meldt. Revisjonen meiner at det bør utarbeidast felles retningslinjer som i større grad omtalar kva forhold som skal meldast som avvik i skule og barnehage, og det må sørgjast for at avvik blir meldt når dei oppstår. Dette bør etter revisjonen si vurdering ha høg merksemd i organisasjonen, både på overordna nivå og i den enkelte eining. Revisjonen vil understreke viktigeita av at tilsette får tilstrekkeleg opplæring i korleis dei skal melde avvik i nytt system.

Når det gjeld kompetanse og bemanning, viser undersøkinga at kommunen i all hovudsak oppfyller krav og normer til kompetanse og bemanning. Det blir likevel peikt på område der kommunen/einingane er sårbare, jf. sjukefråvær i barnehage og utfordringar med å rekruttere lærarar med nødvendig kompetanse.

Undersøkinga viser også at dei kommunale barnehagane og grunnskulane har etablert lovpålagde organ for samarbeid med foreldre og elevar. Det er særleg i tilfelle der det skjer endringar i barnehage- og skulekvardagen at det er viktig å gjennomføre jamlege møte. Revisjonen merkar seg at det blir opplyst at det har vore lagt til rette for digitale møte og e-postkontakt i dei periodane under koronapandemien det ikkje har vore mogeleg å gjennomføre fysiske møte.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, kjem revisjonen med nokre tilrådingar til Vindafjord kommune. Desse går fram av kapittel 10, *Konklusjon og tilrådingar*.

Innhald

1	Innleiing	8
2	Om tenestområdet	10
3	Overordna system for internkontroll	12
4	Gjennomføring av risikovurderingar	17
5	Rutinar og prosedyrar for sentrale oppgåver og arbeidsprosessar	19
6	Evaluering og oppdatering av rutinar og prosedyrar	30
7	System for å melde og følge opp avvik	32
8	Kompetanse og bemanning	35
9	Organ for samarbeid med foreldre og elevar	37
10	Konklusjon og tilrådingar	39
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	41
	Vedlegg 2: Revisjonskriterium	42
	Vedlegg 3: Figurar/tabellar	45
	Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur	46

Detaljert innhald

1	Innleiing	8
1.1	Bakgrunn	8
1.2	Føremål og problemstillingar	8
1.3	Avgrensing	8
1.4	Metode	9
1.4.1	Dokumentanalyse	9
1.4.2	Intervju	9
1.4.3	Verifiseringsprosessar	9
1.5	Revisjonskriterium	9
2	Om tenesteområdet	10
2.1	Administrativ organisering	10
2.2	Organisering av oppvekstområde	10
3	Overordna system for internkontroll	12
3.1	Problemstilling	12
3.2	Revisjonskriterier	12
3.2.1	Krav til internkontroll i skule	12
3.3	System og retningslinjer for korleis internkontroll skal utøvast i skular og barnehagar	13
3.3.1	Datagrunnlag	13
3.3.2	Vurdering	16
4	Gjennomføring av risikovurderingar	17
4.1	Problemstilling	17
4.2	Revisjonskriterier	17
4.3	Gjennomføring av risikovurderingar som del av internkontrollen	17
4.3.1	Datagrunnlag	17
4.3.2	Vurdering	18
5	Rutinar og prosedyrar for sentrale oppgåver og arbeidsprosessar	19
5.1	Problemstilling	19
5.2	Revisjonskriterier	19
5.3	Rutinar og prosedyrar for sentrale oppgåver og arbeidsprosessar i skular og barnehagar	19
5.3.1	Datagrunnlag	19
5.3.2	Vurdering	28
6	Evaluering og oppdatering av rutinar og prosedyrar	30
6.1	Problemstilling	30
6.2	Revisjonskriterier	30
6.3	Systematisk evaluering og oppdatering av rutinar og prosedyrar	30
6.3.1	Datagrunnlag	30
6.3.2	Vurdering	30
7	System for å melde og følge opp avvik	32
7.1	Problemstilling	32

7.2	Revisjonskriterier	32
7.3	System for å avdekke og følge opp avvik i skular og barnehagar	32
7.3.1	Datagrunnlag	32
7.3.2	Vurdering	34
8	Kompetanse og bemanning	35
8.1	Problemstilling	35
8.2	Revisjonskriterier	35
8.3	Kompetanse og bemanning i samsvar med regelverket	35
8.3.1	Datagrunnlag	35
8.3.2	Vurdering	36
9	Organ for samarbeid med foreldre og elevar	37
9.1	Problemstilling	37
9.2	Revisjonskriterier	37
9.3	Organ for samarbeid med foreldre og elevar i skular og barnehagar	37
9.3.1	Datagrunnlag	37
9.3.2	Vurdering	38
10	Konklusjon og tilrådingar	39
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	41
	Vedlegg 2: Revisjonskriterium	42
	Vedlegg 3: Figurar/tabellar	45
	Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur	46
Figurar		
	Figur 1: Vindafjord kommune sitt organisasjonskart. Kjelde: Vindafjord kommune.	10
	Figur 2: Eksempel på rolle og ansvar på ulike nivå. Kjelde: KS. Rettleiar for internkontroll	13
	Figur 3: Eksempel på rolle og ansvar på ulike nivå. Kjelde: KS. Rettleiar for internkontroll	43
	Figur 4: Møtestruktur på leiarnivå	45
Tabellar		
	Tabell 1: Oversikt over meldte avvik i skular og barnehagar	33
	Tabell 2: Oversikt over type avvik i skular og barnehagar	34

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av internkontroll i barnehage og skule i Vindafjord kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vindafjord kommune i sak 05/21, 3. februar 2021.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke om Vindafjord kommune har internkontroll som skal sikre at kommunale barnehagar og grunnskular etterlev/blir drive i samsvar med gjeldande lover og forskrifter.

Med bakgrunn i føremålet blei det utarbeidd følgjande problemstillingar som har blitt undersøkt:

1. Er det utarbeidd felles system og retningslinjer for korleis internkontroll skal utøvast i høvesvis kommunale grunnskular og barnehagar i Vindafjord kommune?
2. I kva grad blir det gjennomført risikovurderingar som del av internkontrollen i kommunale barnehagar og grunnskular i Vindafjord kommune?
3. I kva grad er det utarbeidd skriftlege rutinar og prosedyrar for sentrale oppgåver og arbeidsprosessar i skular og barnehagar i kommunen, under dette til dømes knytt til:¹
 - a. Undervegsvurdering og vurdering av om elevane har tilfredsstillande utbytte av opplæringa
 - b. Tidleg innsats på 1. – 4. trinn
 - c. Vedtak om og vurdering av behov for spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp
 - d. System for å halde oversikt over gjennomføring av spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp
 - e. Trygt og godt skule- og barnehagemiljø
 - f. Overgangar frå barnehage til barneskule, og frå barneskule til ungdomsskule
 - g. Den pedagogiske verksemda i barnehagen
 - h. Samarbeid mellom skule og barnehage med andre instansar, som til dømes barnevern, PPT og helsetenesta
4. I kva grad blir utvalde rutinar nytta?
5. I kva grad blir sentrale rutinar og prosedyrar systematisk evaluert og ved behov oppdatert/forbetra?
6. Har kommunen eit tilfredsstillande system for å avdekke og følge opp avvik i skular og barnehagar?
7. I kva grad har skular og barnehage kompetanse og bemanning i samsvar med regelverket?
8. I kva grad er det etablert system for rapportering som gjer det mogeleg for kommunen å ha oversikt over, og kontroll med, barnehagane og skulane si verksemd og eventuelle manglar?
9. I kva grad er det etablert organ for samarbeid med foreldre og elevar?

1.3 Avgrensing

Kommunen sitt ansvar for kommunale og private barnehagar er ulikt. Denne forvaltningsrevisjonen har vore avgrensa til undersøkingar i kommunale barnehagar, og har ikkje undersøkt kommunen som barnehagemynde.

Revisjonen omfattar ikkje undersøkingar av om det er etablert internkontrollsystem som skal sikre at skulane og barnehagane oppfyller føresegnene i forskrift om miljøretta helsevern i skular og barnehagar.

¹ Punkt g og h er blitt lagt til etter tilbakemelding frå kontrollutvalet, i etterkant av at prosjektplanen blei vedtatt.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet april 2021 til oktober 2021.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare er informasjon om kommunen, samt interne dokument og rutinar gjennomgått og vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervju utvalde personar frå Vindafjord kommune som er involvert i eller har ansvar for internkontroll i barnehage og skule. Revisjonen har gjennomført intervju med kommunalsjef for oppvekst, PPT-leiar, styrarar for tre barnehagar og rektorar for fire skular. I utvalet av skular og barnehagar har vi lagt vekt på å inkludere barnehagar og skular med ulik storleik og at ulike trinn er dekkja i utvalet.

Totalt har revisjonen intervju 9 personar. Det er også gjennomført eit møte der kommunalsjef og to tilsette i kommunalsjefen sin stab deltok.

1.4.3 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervju for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunedirektøren for verifisering, og det blei gjort nokre justeringar i rapporten basert på tilbakemeldinga frå kommunen i samband med verifiseringa. Høyringsutkast blei deretter sendt til kommunedirektøren for uttale. Kommunedirektøren sin høyringsuttale finst som vedlegg til rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterium

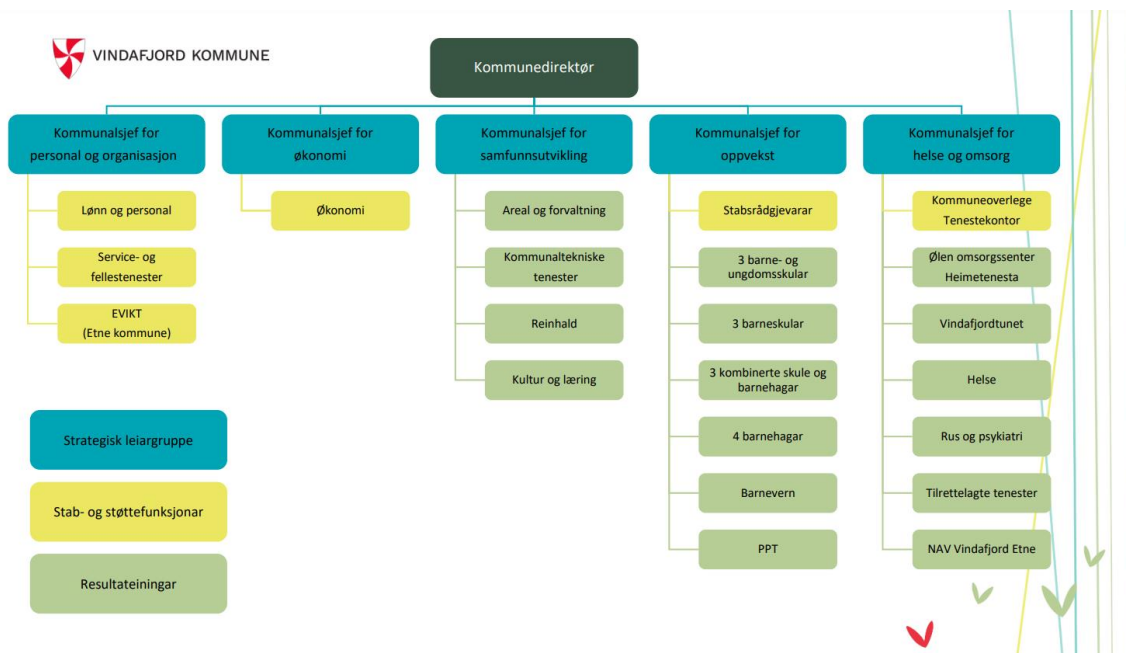
Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå kommunelova, barnehagelova og opplæringslova. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg til rapporten.

2 Om tenesteområdet

2.1 Administrativ organisering

Figur 1 under viser den administrative organiseringa i Vindafjord kommune. Leinga i Vindafjord kommune består av kommunedirektør og fem kommunalsjefar.

Figur 1: Vindafjord kommune sitt organisasjonskart. Kjelde: Vindafjord kommune.



2.2 Organisering av oppvekstområde

Kommunalsjef oppvekst er del av kommunedirektøren si strategiske leiargruppe og har ansvar for rammeområde oppvekst, som inkluderer barnehage, skule, PPT og barnevernstjeneste. Kommunalsjefen har overordna fag- og økonomiansvar for oppvekstområdet, og har ansvar for at tenestene blir drive i samsvar med dei måla som blir sett. I staben til kommunalsjef inngår ein skulefagleg ansvarleg og ein barnehagefagleg ansvarleg.

Under tenesteområde oppvekst ligg 3 barne- og ungdomsskular, 3 barneskular, 3 kombinerte skular og barnehagar, 4 barnehagar, barnevern og PPT.

Vindafjord kommune har ti barnehagar. Sju av desse er kommunale og tre er private.

- Bjoa barnehage
- Imsland barnehage
- Nausthaugen barnehage AS (privat)
- Sandeid barnehage
- Skjold barnehage
- Vats barnehage
- Vikebygd barnehage
- Vikedal Fus barnehage AS (privat)
- Vågen barnehage
- Ølensjøen Fus barnehage AS (privat)

Det er ni skular i Vindafjord kommune.

- Bjoa skule (Barnehage og barneskule)
- Imsland skule (Barnehage og barneskule)
- Sandeid skule (Barneskule)
- Skjold skule (Barne- og ungdomsskule)
- Vats skule (Barneskule)
- Vikedal skule (Barne- og ungdomsskule)
- Vik skule (Barnehage og barneskule)
- Vågen skule (Barneskule)
- Ølen skule (Barne- og ungdomsskule)

Både barnevernstenesta og PP-tenesta er eit interkommunale samarbeid mellom Vindafjord og Etne kommune, med Vindafjord kommune som vertskommune.

3 Overordna system for internkontroll

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande problemstillingar:

- *Er det utarbeidd felles system og retningslinjer for korleis internkontroll skal utøvast i høvesvis kommunale grunnskular og barnehagar i Vindafjord kommune?*
- *I kva grad er det etablert system for rapportering som gjer det mogeleg for kommunen å ha oversikt over, og kontroll med, barnehagane og skulane si verksemd og eventuelle manglar?*

3.2 Revisjonskriterier

3.2.1 Krav til internkontroll i skule

Kommunen skal etter kommunelova § 25-1 ha internkontroll med administrasjonen si verksemd for å sikre at lov og forskrift blir følgd. Internkontrollen vere systematisk og tilpassa verksemda si storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold. I tredje ledd er det nærare definert kva internkontrollen inneber:

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*

I barnehagelova § 9 går det fram at barnehageeigar skal ha internkontroll for å sikre at krava i barnehagelova med forskrift blir følgd. Også i barnehagelova er det presisert at internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa barnehagen sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold (andre ledd i § 9). Tredje ledd i § 9 i barnehagelova definerer krava til internkontrollen i barnehagen. Innhaldet i krava til internkontrollen har tilsvarande innhald som føresegnene om internkontroll i kommunelova § 25-1 tredje ledd a-e som referert over.

KS har utarbeidd ein rettleiar for kommunane sitt arbeid med interkontroll. I rettleiaren det lagt til grunn følgjande **formål med internkontroll:**

- Kvalitet og effektivitet i tenesteytinga
 - Kostnads- og resultateffektivitet
 - Tilfredse brukarar og innbyggjarar
 - Forbetringsarbeid
- Heilskapleg styring og rett utvikling
 - Utvikling i tråd med vedtekne mål
 - Godt samspel mellom verksemdsstyring og internkontroll
- Godt omdømme og legitimitet
 - Legitimitet og engasjement for kommunen og lokaldemokratiet
 - Attraktivitet som buplass og arbeidsgjevar
- Etterleving av lovar og reglar
 - Kvalitet og tilgang på tenester
 - Hindre myndigheitsmisbruk
 - Førebygge uønskte hendingar

I KS sin rettleiar for internkontroll er det tatt utgangspunkt i tre vilkår som bør vere tilstade for å ha betryggande kontroll.

- **Risikobasert**

- Grunnlag for innretning av internkontrollen
- Grunnlag for tiltak og kontrollaktivitetar
- Strategisk nivå og operativt nivå
- **Formalisering**
 - Organisering, ansvar og roller
 - Dokumentasjon, rutinar og prosedyrar
 - Rapportering og aggregering
- **Kontrollaktivitetar**
 - Gjennom dagleg og fagleg verksemd
 - Planlagte stikkprøver og faste kontrollar
 - Avvikshandtering

Ulike nivå vil ha ulike ansvar og oppgåver, jf. illustrasjon frå KS.

Figur 2: Eksempel på rolle og ansvar på ulike nivå. Kjelde: KS. Rettleiar for internkontroll



Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 System og retningslinjer for korleis internkontroll skal utøvast i skular og barnehagar

3.3.1 Datagrunnlag

Vindafjord kommune har ikkje ei overordna skildring av krav og forventingar til internkontrollen som omfattar områda i kommunelova som omhandlar internkontroll jf. § 25-1. Det er heller ikkje etablert slike skildringar ved den enkelte eining. Kommunen har ei skriftleg prosedyre for internkontroll² som i hovudsak gjeld HMT/arbeidsmiljø, som inneber at einingane årleg skal gjennomføre internkontrollmøte, internkontrollrunde, kartlegge og ev. risikovurdere psykososiale og/eller fysiske arbeidsmiljøproblem med utgangspunkt i internkontrollrunden, avviksrapportar, sjukemeldingar, skademeldingar og ev. andre forhold som arbeidsgjevar og verneombod har kjennskap til. Det går også fram at ein i møtet skal evaluere eininga sitt internkontrollsystem med omsyn til at det fortsatt er behov for prosedyrar, materiell, C-skriv etc. Møtet skal gjennomførast av verneombod og einingsleiar, og det skal utarbeidast handlingsplanar. I mal for handlingsplan er det felt for å skildre arbeidsmiljøproblem som ev. er avdekka og tiltak. Det er også felt for å evaluere tiltak.

Vindafjord kommune inngår leiaravtalar med den enkelte einingsleiar. I leiaravtalen framgår kommunedirektøren sine krav og forventingar til leiaren. Dette inkluderer mellom anna at leiar er administrativt og fagleg ansvarleg for

² Vindafjord kommune. *Prosedyre internkontroll*. Ikkje datert.

verksemda si drift og tenesteproduksjon og at leiar er ansvarleg for å utvikle eiga avdeling i samsvar med lovar, avtalar, mål og strategiar. Det er verken i leiaravtalen eller i andre rutinar gitt føringar/krav eller retningslinjer for kva internkontroll einingsleiar skal ha for å sikre dette.

Kvalitetssystem

Vindafjord kommune brukar per i dag kvalitetssystemet RiskManager. Revisjonen får opplyst at alle kommunale rutinar som gjeld barnehage og skule er tilgjengelege i kvalitetssystemet. RiskManager inneheld også avviksmeldemodul.

Barnehagar og skular nyttar også ei rekke andre digitale system, som MyKid og Inosa. I intervju kjem det fram at einingane nyttar dei ulike systema i ulik grad og på forskjellige måtar. Fleire viser til at dei nyttar RiskManager primært for å hente ut kommunale rutinar, medan Inosa i større grad inneheld lokale rutinar, medan enkelte andre igjen viser til at kommunale rutinar også blir overført til Inosa slik at alle rutinar finst på ein plass. Dette blir imidlertid peika på å vere tidkrevjande ettersom overføringa av rutinar frå Riskmanager til Inosa må skje manuelt, og ved oppdatering av rutinar i Riskmanager må desse leggjast inn på nytt i Inosa. Enkelte barnehagar viser også til at det finst lokale rutinar på MyKid, sjølv om dette systemet i hovudsak er eit digitalt verktøy for å kommunisere med foreldre til barn i barnehagen.

Revisjonen får opplyst at Inosa i utgangspunktet blei kjøpt inn for å ha eit kvalitetssystem for arbeidet med miljøretta helsevern, men at fleire leiarar har sett at systemet også kan vere nyttig til andre rutinar, fordi RiskManager ikkje har fungert tilfredsstillande.

Alle tilsette i barnehagar og skular skal ha tilgang til både RiskManager og Inosa, men fleire viser til at tilgang i praksis kan vere begrensa fordi ikkje alle tilsette har PC-tilgang eller tilstrekkeleg forståing for korleis ein brukar systema. Dette gjeld særskilt RiskManager, der fleire viser til at det har vore utfordringar med tilgang, i tillegg til at systemet er lite brukarvennleg, noko som gjer det krevjande for tilsette å hente ut rutinar og å melde avvik. Mange peikar på at Inosa er meir brukarvennleg, og at dette systemet dermed blir meir brukt. Fleire av leiarane viser til at ulike rutinar blir tatt ut på papir og arkivert i fysiske dokumentmapper slik at det skal vere enkelt for tilsette å ha tilgang til dei.

I intervju blir det også vist til at det kan vere forvirrande at kommunen har så mange ulike digitale system. Fleire er inne på at det ville ha vore meir føremålstenleg å ha berre eitt digitalt system å forholde seg til, der alt av rutinar og prosedyrar er tilgjengeleg. Revisjonen har fått opplyst at kommunen nyleg har gått til innkjøp av nytt kvalitetssystem, Compilo, og at det er tenkt at dette systemet skal erstatte både Inosa og RiskManager slik at alle rutinar og avviksmeldemodul finst samla på ein plass.

Formell styringsdialog og oppfølging

Barnehage- og skuleeigar følgjer opp einingane gjennom ulike møtepunkt. I desse møta blir sentrale føringar formidla, i tillegg blir informasjon om eininga sitt arbeid gjennomgått. Resultat og identifiserte utfordringar ved einingane blir også følgt opp.

Det blir gjennomført **årlege leiarsamtalar** mellom kommunalsjef og den enkelte einingsleiar, der ulike forhold knytt til økonomi, kvalitet, drift og kvalitetssystem blir tatt opp.

Det blir gjennomført **årlege dialogmøte** mellom skule-/barnehageeigar (representert ved kommunalsjef oppvekst) og einingsleiarar. PPT-leiar og skulefagleg/barnehagefagleg ansvarleg er også med og leiar desse møta. Møta er lagt opp etter fast **mal**, og i tillegg blir andre tema tatt opp etter behov. Av mal for dialogmøta går det fram at faste tema som blir følgt opp er ressursfordeling og resultat av nasjonale prøver og kartleggingsprøver, bruk av sakkunnig vurdering i spesialpedagogisk arbeid, overgangar frå barnehage til skule og kompetanse.³

Det blir gjennomført **rektor- og styrarmøte** fem gongar i året.⁴ Det blir vist til at det ofte er andre eksterne aktørar som personalkontoret, bedriftshelsetenesta, hovudverneombodet mfl., som bidrar til å ha fokus på område knytt til internkontroll i møte. Det blir opplyst at ein i desse møta også gjerne diskuterer korleis ein betre kan følgje opp internkontrollen, og at det elles er fokus på å bygge ein god delingskultur på i desse møta og i andre møtefora for

³ Vindafjord kommune: *Dialogmøte barnehageåret 2020/21 og dialogmøte skuleåret 2020-2021.*

⁴ Vindafjord kommune. «*Leiar på staden*» - møtstrukturmodell oppvekst. Datert juli 2020.

leiarane⁵. Det er også ei rekke andre kontaktpunkt mellom einingsleiarane og kommunalsjefen og kommunalsjefen sin stab. Mellom anna blir det gjennomført månadlege der tema som økonomi og utviklingstid blir gjennomgått.

Kommunen gjennomfører **lokale tilsyn** av barnehagar og skular for å få informasjon om praksisen ved einingane.⁶ I intervju blir det opplyst at kva område det skal førast tilsyn med og kva eining det blir ført tilsyn med er basert på aktuelle tema slik som endringar i regelverk eller andre forhold som det blir jobba med, t.d. blei det i 2019 gjennomført tilsyn som omhandla korleis skulane hadde følgd opp endringar i opplæringslova knytt til at skulane skal sikre at elevane har det trygt og godt på skulen (kap 9a) og korleis einingane arbeider med betre tverrfagleg innsats (BTI) som er eit satsingsområde i kommunen. Revisjonen har også fått tilsendt rutinar knytt til rettleiing og tilsyn etter barnehagelova jf. kommunen som barnehagemynd. I rutinedokumentet går det fram at kommunen skal ha system og rutinar for å hente inn opplysningar frå barnehagane, og at når all informasjon er systematisert skal det utarbeidast ein plan for tilsyn. Revisjonen har ikkje fått dokumentasjon på at opplysningar/informasjon frå barnehagane er systematisert og at det er utarbeidd planar for tilsyn basert på dette.

Revisjonen har fått tilsendt rapportar frå dei siste tilsyna som er gjennomført i barnehagar og skular. Tilsyna vi har fått tilsendt er gjennomførte i 2019. Det var også planlagt tilsyn i 2020, men dette blei ikkje gjennomført som følge av covid-19. Tilsynsrapportane inneheld ei kortfatta oppsummering av korleis einingane arbeider med ulike forhold. Døme på spørsmål som har blitt undersøkt i tilsyn er: på kva måte resultat frå nasjonale prøver er følgd opp, korleis det blir arbeidd med tidleg innsats og spesialundervisning, og om effekt av tiltak blir vurdert undervegs, korleis barnehagen har følgd opp rammeplanen, kva som er satsingsområde i barnehagen og om det er område der barnehagen er i tvil om dei er innafør barnehagelova. Oppsummeringane i rapportane er markert med grøn, gul eller raud farge, basert på korleis kommunen vurderer praksisen til eininga, der grønt blir opplyst å vere tilfredsstillande, gult er område med forbettringspotensiale og raudt er avvik. I nokre av rapportane er det også ei kort skriftleg tilbakemelding om kva forhold (raude område) må følgjast opp. Det går ikkje konkret fram av tilsynsrapportane om kommunen vurderer om eininga følgjer regelverket eller ikkje.

Når det gjeld oppfølging av avvik og forhold som er avdekka i lokale i tilsyn, får revisjonen opplyst at raude og gule område blir følgd op i dialogmøte mellom kommunalsjefen og den enkelte einingsleiar, der det blir etterspurt kva tiltak eininga har sett i verk. Det blir opplyst at avvik frå tilsyn også blir presentert i fellesskap for på rektor- og styrarmøte.

Kommunalsjef viser til at tilsyna bidrar til at kommunen har ein rimeleg god oversikt over tilstanden ved dei ulike einingane i kommunen.

Kommunalsjef har også **oversikt over meldte avvik** ved dei ulike einingane. Oversikt over avviksmeldingar og kva avvika handlar om er tilgjengeleg for overordna leiing gjennom kommunen sitt kvalitetssystem RiskManager. Revisjonen får også opplyst at det blir rapportert om avvik i kommunen sine tertialrapportar og årsrapport, samt at AMU har avvik på agendaen på utvalde møte. Avvik vil bli nærare omtalt i kap. 7.

Kommunen ser også på resultat frå ulike undersøkingar og kartleggingar slik som resultat på nasjonale prøver og resultat frå elevundersøkinga som ledd i å vurdere om det er behov for oppfølging av einingane/tiltak på ulike område. Revisjonen får opplyst at det har vore jobba mykje med psykososialt miljø som følge av resultatet på dette området i elevundersøkinga. Kommunen har mellom anna delteke i Olweus, som er eit læringsmiljøprosjekt i regi av Utdanningsdirektoratet (Udir). Revisjonen får også opplyst at det i nasjonale prøver blei avdekka at resultatet for engelsk på mellomsteget har vore langt under landsgjennomsnittet, og at engelsk difor er ei prioritert satsing i kommunen.

System for oppfølging av internkontroll i einingane

Det er ikkje etablert formelle system, retningslinjer eller rutinar for at einingane skriftleg skal rapportere om korleis internkontrollen er ivaretatt og om det eventuelt er avdekka område med særleg risiko, utover dei strukturane som er omtalt over der overordna leiing etterspør ulike forhold knytt til tenestekvaliteten og drifta i einingane.

Kommunen presiserer i samband med verifiseringa at internkontroll blir følgd opp i årlege leiarsamtalar mellom kommunalsjef og den enkelte einingsleiar.

⁵ Vindafjord kommune. *Informasjon om system for rapportering på internkontrollen*. Datert 10.03.2021.

⁶ Vindafjord kommune. *Lokalt tilsyn barnehage og lokalt tilsyn skule*. Begge datert januar 2019.

3.3.2 Vurdering

Det er ikkje etablert felles system og retningslinjer for korleis internkontrollen skal utøvast i kommunale barnehagar og skular, under dette kva internkontroll einingsleiar skal ha for å sørge for at elevar og barnehagebarn får oppfylt sine rettar etter opplæringslova og barnehagelova. Dette inneberer at det kan vere ulikt i kva grad ulike internkontrollaktivitetar blir gjennomført, og om internkontrollen på alle område er tilstrekkeleg. Kommunen viser til at einingsleiar har stort ansvar og i stor grad sjølv bestemmer korleis dei vil organisere seg for å sikre at lov- og regelverk blir følgt. Revisjonen meiner at ansvaret for internkontroll med fordel kan formaliserast og tydeleggjerast i kommunen sine leiaravtalar.

Kommunen har etablert fleire strukturar for å innhente informasjon om praksisen i einingane slik som faste dialogmøte og andre møtестrukturar, gjennomgang av avvik, og gjennomføring av lokale tilsyn av verksemda i barnehagane og skulane. Revisjonen finn det sannsynleggjort at barnehage- og skuleeigar gjennom desse strukturane systematisk etterspør og innhentar informasjon om tilstanden og praksisen i einingane, og at det også blir iverksett tiltak basert på dei funna som blir gjort. Revisjonen meiner likevel at det kan vere føremålstenleg å utarbeide nokre felles, overordna retningslinjer for korleis internkontrollen skal utøvast i den einskilde eining. Revisjonen merkar seg at ein i leiarsamtalane etterspør ein del sentrale område knytt til internkontrollen, men at risikovurderingar ikkje er omfatta. Revisjonen meiner at sentrale risikoar og risikoreducerande tiltak også bør inkluderas i oppfølginga av einingane.

Revisjonen meiner at gjennomføring av lokale tilsyn er eit godt tiltak i den overordna internkontrollen. Revisjonen meiner samtidig at kommunen kan vurdere å vere tydelegare i form av tekstlege omtalar på korleis den vurderer funn i tilsyn. Dette for å sikre tilstrekkeleg dokumentasjon på dei vurderingane som er gjort. Vidare framstår det føremålstenleg å gjennomføre tilsyn når det blir gjort endringar i regelverk eller arbeidsmetodar. Revisjonen meiner samtidig at kommunen bør vurdere å leggje til grunn systematiske og dokumenterte risikovurderingar for å vurdere kva område, tema og einingar det skal gjennomførast tilsyn ved. Dette vil etter revisjonen si vurdering sikre at tilsyna er målretta og blir gjennomført på dei områda der behovet er størst, og vil også sikre dokumentasjon på korleis risikoen er vurdert. Risikovurderingar blir nærare omtalt i kapittel 4.

Revisjonen merkar seg utfordringane som blir peikt på med kommunen sitt kvalitetssystem, og det at det blir brukt fleire andre system fordi kvalitetssystemet ikkje fungerer tilfredsstillande. Kommunen har gått til innkjøp av eit nytt kvalitetssystem. Revisjonen vil understreke at jamleg gjennomgang av at internkontrollen og at kvalitetssystemet fungerer etter intensjonen er ein viktig del av internkontrollen.

4 Gjennomføring av risikovurderingar

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling:

I kva grad blir det gjennomført risikovurderingar som del av internkontrollen i kommunale barnehagar og grunnskular i Vindafjord kommune?

4.2 Revisjonskriterier

Etter føresegnene om internkontroll i barnehagelova og i kommunelova skal internkontrollen vere systematisk og tilpassa verksemda si storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold.

Risikovurderingar er eit sentralt element i god internkontroll. Gjennom risikovurderingar blir det gjort ein systematisk gjennomgang av tenester for å finne fram til aktivitetar eller prosessar der det er fare for manglande etterleving av regelverk/rutinar, mangelfull rapportering eller ikkje tilfredsstillande kvalitet i tenestene. Føremålet med risikovurderingar er å avdekke risiko slik at det kan setjast i verk tiltak. Dette bør gjerast både på overordna nivå og på tenestenivå. Vesentlege risikoar som blir avdekka på tenestenivå, bør rapporterast vidare til neste leiarnivå slik at ein kan aggregere dei viktigaste risikoane.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Gjennomføring av risikovurderingar som del av internkontrollen

4.3.1 Datagrunnlag

Risikovurderingar på overordna nivå

Kommunen har i samband med koronapandemien gjennomført risikovurderingar på overordna nivå for å sikre kontinuitet i drifta, og det er utarbeidd kontinuitetsplan både for skuleeigar og for den einskilde eining. Det blir opplyst at det også er gjennomført større ROS-analyser knytt til beredskap, slik som skuleskyting. Kommunen opplyser at det ikkje er gjennomført risikovurderingar på overordna nivå på andre område innanfor skule og barnehage. Samtidig understrekar kommunen at gjennomføring av systematiske dialogmøte og gjennomføring av tilsyn (som omtalt i førre kapittel) er ei form for risikovurdering og at kommunen gjennom desse strukturane har rimeleg god oversikt over tilstanden i einingane.

Risikovurderingar på einingsnivå

Kommunen har rutinar for gjennomføring av risikovurderingar knytt til miljøretta helsevern og helse, miljø og tryggleik.

Barnehagane som revisjonen har intervjuar viser til at dei jamleg gjennomfører risikovurderingar som del av den daglege drifta. Risikovurderingane er i hovudsak knytt til helse- miljø- og tryggleik, og i mindre grad knytt til den pedagogiske verksemda/etteleving av barnehagelova. Det blir gjennomført fortløpande vurderingar knytt til mellom anna fysiske risikoar i bygningsmasse/uteområde eller risikoar knytt til tur/utfluktar. Risikovurderingane blir gjort etter fastlagt mal med tre hovudspørsmål:

- ➔ Kva kan gå galt?
- ➔ Kva kan me gjere for å hindre at det går galt?
- ➔ Kva kan me gjere for å redusere konsekvensen om det likevel går galt?

Revisjonen har fått tilsendt utfylte døme på slike risikovurderingar frå to av barnehagane, på tema som «tur langs veg med trafikk», «open ild/grill eller bål», og «barn med allergi i barnehagen».

Barnehagane opplyser også at dei gjennomfører risikovurdering knytt til psykososialt og fysisk arbeidsmiljø som grunnlag for å utarbeide handlingsplanar. Revisjonen har fått tilsendt eit døme på handlingsplan frå ein av

barnehagane der det framgår at det er gjennomført risikovurdering av tema som barnet sin fysiske tryggleik, fråvær av personalet, mobbing/utestenging og personvernloven.

Ein av barnehagestyrarane viser til at styrarane jamleg diskuterer risikovurderingar i felles styrmøte, både for å få informasjon om kva område dei andre barnehagane risikovurderer, og for å kunne bli einige om korleis og kva alle bør risikovurdere for å sikre at dette blir gjort likt på tvers av barnehagar.

Når det gjeld skulane er det ulikt i kva grad det blir gjennomført risikovurderingar, og i kva grad det blir dokumentert at det er gjennomført. Nokre skular opplyser at dei ikkje har gjennomført risikovurderingar i det heile dei siste åra, medan andre skular viser til at dei har risikovurderingar som fast punkt i personalmøte. Revisjonen har mottatt døme på ei utfylt risikovurdering frå eit av oppvekstsentera (kombinert skule og barnehage) som viser at det har blitt gjennomført risikovurderingar ved hjelp av skjema som følgjer same mal med tre hovudspørsmål som blir nytta i barnehagane.

Det at nokre leiarar viser til at dei ikkje har gjennomført risikovurderingar, blir vist til å kunne handle om det kan vere ulik forståing av begrepet risikovurderingar.

Oppfølging av risikovurderingar

Kommunen har ikkje ei oversikt over kva risikovurderingar som er gjennomført i dei ulike einingane. Det blir ikkje bedt om særskilt rapportering på risikovurderingar og identifiserte risikoar utover at både risikovurderingar og internkontroll meir generelt blir opplyst å bli tatt opp i dialogmøte/samtalar mellom kommunalsjef og den enkelte einingsleiar, der kommunalsjef minner leiarane på at det er forventa at risikovurderingar blir gjennomført.

4.3.2 Vurdering

Det er ikkje utarbeidd krav om gjennomføring av risikovurderingar i einingane utover risikovurderingar som gjeld miljøretta helsevern og HMT, og det er ikkje utarbeidd felles rutinar og malar for korleis risikovurderingar skal gjennomførast eller rapporterast.

Undersøkinga viser at barnehagane systematisk og fortløpande gjennomfører risikovurderingar knytt til den daglege drifta. Ein betydeleg del av risikovurderingane er knytt til fysisk risiko og barn og tilsette sin tryggleik (HMT). Det blir berre i avgrensa grad gjennomført risikovurderingar på andre område. Når det gjeld skulane viser undersøkinga at ikkje alle systematisk gjennomfører risikovurderingar. Kommunen har gjennomført risikovurderingar i samband med beredskap og i samband med covid-19 for å sikre kontinuitet, men ikkje på andre område i skule og barnehage. Det blir framheva at dialogmøte og tilsyn er ei form for risikovurderingar av verksemda, og bidreg til at kommunen har oversikt over tilstanden.

Basert på det som har kome fram i undersøkinga meiner revisjonen samla sett at kommunen ikkje har eit etablert eit system som sikrar at risikoar i skule og barnehage systematisk blir identifisert, vurdert, følgt opp og dokumentert i samsvar med krav til god internkontroll, sjølv om fleire av dei oppfølgingspunkta kommunen har mot barnehagar og skular er gode tiltak for å avdekke risiko og følgje opp risiko. Undersøkinga indikerer etter revisjonen si vurdering at det er behov for å arbeide med å leggje til rette for ei forståing av risiko som går utover beredskap og HMT, og at også einingane sine kjerneoppgåver og kjerneprosessar systematisk bør risikovurderast. Revisjonen meiner derfor at det bør etablerast system og rutinar som sikrar at alle relevante delar av verksemda (ulike nivå og ulike område) blir gjenstand for risikovurderingar. Vidare meiner revisjonen at det bør etablerast system for at einingane rapporterer på kva område som er risikovurdert og kva risikoar som ev. blir identifisert. Det å aggerere informasjon frå risikovurderingar vil kunne gje kommunen eit betre grunnlag for å avdekke om det er risikoar som går igjen på tvers, om risikoen er akseptabel med dei tiltaka ein allereie har, eller om det er behov for ytterlegare risikoreduserande tiltak (t.d. nye rutinar, kompetanseheving). Ein gjennomgang av risikobildet og tiltaka ein har sett i verk kan også avdekke om det er iverksett unødvendige tiltak.

5 Rutinar og prosedyrar for sentrale oppgåver og arbeidsprosessar

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstillingar med underproblemstillingar:

I kva grad er det utarbeidd skriftlege rutinar og prosedyrar for sentrale oppgåver og arbeidsprosessar i skular og barnehagar i kommunen, slik som

- *Undervegsvurdering og vurdering av om elevane har tilfredsstillande utbytte av opplæringa*
- *Tidleg innsats på 1. – 4. trinn*
- *Vedtak om og vurdering av behov for spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp*
- *System for å halde oversikt over gjennomføring av spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp*
- *Trygt og godt skule- og barnehagemiljø*
- *Overgangar frå barnehage til barneskule, og frå barneskule til ungdomsskule*
- *Den pedagogiske verksemda i barnehagen*
- *Samarbeid mellom skule og barnehage med andre instansar, som til dømes barnevern, PPT og helsetenesta*

I kva grad blir utvalde rutinar nytta?

5.2 Revisjonskriterier

I følgje føresegnene om internkontroll i barnehagelova og kommunelova innber god internkontroll at kommunen har nødvendige rutiner og prosedyrar for verksemda. Dette føreset ifølgje KS at rutinar og prosedyrar er nedskrivne og ajourført og at dei er lagra og mogleg å finne igjen (KS sin rettleiar for internkontroll, s. 49).

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Rutinar og prosedyrar for sentrale oppgåver og arbeidsprosessar i skular og barnehagar

5.3.1 Datagrunnlag

Revisjonen får opplyst at mange av dei skriftlege rutinane og prosedyrane for sentrale oppgåver og arbeidsprosessar i skular og barnehagar er overordna og felles for alle skular og barnehagar. Det er likevel fleire område der einingane sjølv skal etablere eigne rutinar eller tilpasse rutinane til lokale forhold, dette gjeld mellom anna ordensreglement og årsplan for barnehagar.

Som omtalt i kapittel 3 er dei kommunale rutinane tilgjengeleg i kommunen sitt kvalitetssystem RiskManager. Revisjonen får opplyst at alle nye tilsette i kommunen skal ha ein gjennomgang av kvalitetssystemet og rutinane til kommunen.⁷ Kommunalsjef er ansvarleg for denne oppgåva ovanfor nye leiarar, og leiarar er ansvarlege for dette ovanfor nye tilsette i den enkelte skule og barnehage. Det blir vist til at leiarane generelt har eit stort ansvar for å gjere rutinar kjend ute i einingane, også ved revidering eller utarbeiding av nye rutinar.

Kommunen opplyser at styra- og rektormøte er ein viktig arena for å informere alle leiarar i oppvekst om endringar i rutinar eller dersom det blir utarbeidd nye rutinar. Det blir opplyst at leiarane også ofte er involvert i arbeidet med rutineutvikling.

⁷ Vindafjord kommune. *Informasjon om korleis system og rutinar blir gjort kjent for tilsette*. Datert 12.03.2021.

Kommunen opplyser vidare at det er viktig at leiarane jamleg går gjennom RiskManager for å halde seg oppdatert, og at det vil framgå av systemet om dokument er nye eller reviderte. I intervju med einingsleiarar blir det derimot vist til at det ikkje er ein god funksjonalitet for dette i RiskManager.

Einingsleiarane viser til at rutinar blir gjennomgått med dei tilsette, mellom anna på planleggingsdagar, i pedagogmøter og andre fora. Enkelte er likevel inne på at det er for omfattande å gå gjennom alle rutinar i fellesskap, men at tilsette er kjende med kor dei kan finne rutinane. Som påpeikt tidlegare i rapporten har det vore utfordringar knytt til tilgang til RiskManager. Fleire av leiarane viser til at ulike rutinar blir tatt ut på papir og arkivert i fysiske dokumentmapper slik at det skal vere enkelt for tilsette å ha tilgang til dei.

I intervju med overordna leiing blir det gitt uttrykk for at ein opplever at dei kommunale rutinane er godt kjende i organisasjonen og at dei blir brukt.

Under blir eit utval av sentrale rutinar gjennomgått.

Tidleg innsats på 1. – 4. trinn

Kommunestyret i Vindafjord kommune vedtok i 2019 ei føring om at «førebyggjande arbeid/tidleg innsats skal prioriterast».⁸ Dette medførte at dei endra formel for tildeling av lærarressursar til 1. – 4. trinn, med hovudfokus på å auke lærartettleiken i store klassar.⁹

Det er ikkje gitt felles føringar eller utarbeidd ei felles rutine som beskriv korleis skulane skal arbeide med å ivareta lovkravet om tidleg innsats. Kommunalsjef for oppvekst viser til at rektorar har ansvar for å sørgje for at dei følgjer opplæringslova på dette området. Han peikar på at det er ulikt korleis skulane vel å organisere seg og nytte seg av ressursane, og at det er forskjellar mellom skulane mellom anna med omsyn til storleik. Til dømes har Sandeid skule valt Dovre-modellen med to lærarar i alle klasser, medan andre skular har valt andre modellar. Rektorar ved skulane med to-lærarsystem opplever at systemet bidrar til fleksibilitet for å teste ut ulike tiltak og gi elevar ulikt opplegg i same klasserom og slik får sikra tidleg innsats. Systemet gjer også at ein enklare kan gjennomføre intensive opplæring over kortare periodar.

Det er i liten grad dokumentert at skulane har eigne skriftlege rutinar for korleis lovkravet om tidleg innsats skal ivaretakast, utover malar for dokumentasjon av tiltak som er gjennomført. Mellom anna viser ein av leiarane til at det ikkje er utarbeidd ei rutine, men at det er utarbeidd skjema som skal fyllast ut etter at det er gjennomført intensiv opplæring. Fleire viser til ein praksis der elevar blir kartlagt (gjennom ulike kartleggingsprøver, sjå nærare omtale under), at det blir sett i verk intensiv opplæring for dei elevane som har behov (slik som til dømes intensive lesekurs), og at tiltaka blir dokumentert/vurdert. Ein skule viser mellom anna til at dei har ein praksis der elevane som har behov for intensivt opplegg eller kurs blir det utarbeidd ein plan for kva område ein skal jobbe med i ein avgrensa periode (4-6 veker), og deretter blir det skriva ein rapport som blir drøfta i møte med kontaktlærar, inspektør og rektor. I dette møte evaluerer dei om tiltaka i planen har bidratt til at eleven har fått tilfredsstillande progresjon.

Skulane sitt arbeid med oppfølging av tidleg innsats var eit av områda overordna leiing følgte opp gjennom lokale tilsyn i 2019. Også i dialogmøte med einingsleiarar i skule blir tidlig innsats etterspurt, mellom anna med omsyn til korleis intensive treningstiltak blir organisert (tid, antal dagar) og kva som er innhaldet i lesekurs og matematikkurs.

Undervegsvurdering og vurdering av om elevane har tilfredsstillande utbytte av opplæringa

Vindafjord kommune har ein felles rutine for halvårsvurdering i skulen med ulike punkt som skal inngå i halvtårsvurderinga. Det er tydeleggjort at all vurdering av eleven skal skje ut i frå kompetansemåla, og at vurderinga må innehalde nok informasjon og grunngjeving til at det også i ettertid er mogeleg å forstå kva som har blitt vurdert.¹⁰ Det står ikkje spesifikt i rutinen at det skal vurderast om eleven har eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa.

I tillegg til ovannemnde rutine, har kommunen eit årshjul for undervegsvurderingar som omtalar når og kor ofte elevsamtalar, utviklingssamtalar og undervegsvurderingar skal gjennomførast.¹¹ Det er også utarbeidd ei oversikt over kva kartleggingsprøver som skal gjennomførast. Av denne oversikten går det fram at det skal opprettast ein tiltaksplan og plan for re-testing for å teste eleven sin progresjon dersom ein elev skårar under definerte nivå på nasjonale prøver eller under kritisk grense på andre kartleggingsprøve. Resultat av nasjonale kartleggingar i lesing

⁸ Vindafjord kommune. [Budsjett 2019. Økonomiplan 2019 – 2022](#). Side 66.

⁹ Vindafjord kommune. [Tidleg innsats på 1. – 4. trinn](#). Datert 10.03.2021.

¹⁰ Vindafjord kommune. [Rutine for halvårsvurdering](#). Vedteke i rektormøtet 29.9.16, gjeldande frå hausten 2016.

¹¹ Vindafjord kommune. [Årshjul for undervegsvurderingar og utviklingssamtalar](#). Ikkje datert.

og rekning 1.-3. klasse og resultat frå nasjonale prøver blir følgt opp av skuleeigar i dialogmøte med skulane (jf. mal for dette). I malen inngår også spørsmål om korleis skulen har gått gjennom resultatata og om det er gjort analyse av resultat/utviklinga.

I intervju med skulane blir det vist til at ulike kartleggingsprøvar spelar ei sentral rolle i vurderinga av om elevane har eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Ved fleire skular blir det opplyst at resultatata frå kartleggingsprøvene blir lasta opp i Conexus, kor ein kan samle data frå alle kartleggingsprøver og sjå korleis kvar enkelt elev ligg an. Det blir vist til at dette gjer det enklare å halde oversikt over kva elevar som heng etter og/eller kan ha behov for oppfølging på ulike område.

Skulane viser til at det også vist til at dei jamleg held møte med personalet kor dei går gjennom nasjonale prøver og enkelte kartleggingsprøver, og at ein jobbar mykje i fellesskap med refleksjonar rundt resultatata av kartleggingane. I desse møta ser ein nærare på elevar ein finn er i risikosone og drøfter kva for tiltak ein kan setje inn.

Sjølv om det er vedtatt kva kartleggingar som skal gjennomførast undervegs i løpet av skuleåret, blir det peikt på at det likevel kan vere skilnadar i kor systematisk og godt det blir jobba med å vurdere om elevane har eit tilfredsstillande læringsutbytte som del av undervegsvurderinga.

I rutine for systematisk pedagogisk arbeid for barnehagar blir det skildra kva kartleggingsprøvar som skal gjennomførast i barnehagar. Av denne oversikten går det fram at skal gjennomførast ulike prøvar med fokus på språk, samt kartlegging knytt til åtferd/psykisk helse og matematikk. Det er også skildra eigne testar for fleispråklege barn. Nokre av prøvane skal etter planen gjennomførast årleg/kvar haust, medan andre blir gjennomført ved behov. Alle barnehagar som revisjonen har intervjuar opplyser at dei gjennomfører jamlege kartleggingar av alle barn i barnehagen. Desse kartleggingane inkluderer bruk av TRAS for å kartlegge språkleg utvikling og «alle med» som er eit observasjonsmateriale for å gi eit heilskapleg bilde av barnet og kva det meistarar.

Barnehagane gir elles uttrykk for at kartleggingane er gode verktøy for å sjå kvart enkelt barn, og at dei også er med å synleggjere ovanfor foreldre at deira barn blir sett.

Gjennomføring av kartleggingar har ikkje blitt undersøkt i dei siste tilsyna som kommunen har gjennomført i barnehagane, men tilsyna har inkludert spørsmål om kva barnehagen gjer for å følgje opp barn i risiko, og der enkelte barnehagar har vist til at dei mellom anna brukar kartleggingar som «alle med» og TRAS. Systematisk arbeid for sosial kompetanse og språk blir også etterspurt i dialogmøta mellom kommunen og einingsleiar.

Rutinar knytt til vedtak om og vurdering av behov for spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp

Vindafjord kommune har utarbeidd rutinar knytt til vurdering av både spesialpedagogisk hjelp (barnehage) og til vurdering av behov for spesialundervisning (skule).¹²¹³ Rutinane følgjer same oppsett der saksgang og prosess er skildra i ulike fasar, og kva som skal skje i dei ulike fasane:

- Fase 1: Ordinær barnehage/opplæring – bekymringsfasen
- Fase 2: Tilvising til PP-tenesta
- Fase 3: Sakkunnig vurdering av barnet sitt behov/eleven sitt behov for spesialundervisning
- Fase 4: Vedtaksfasen
- Fase 5: Planlegging og gjennomføring
- Fase 6: Evaluering og vegen vidare

Vindafjord kommune har også utarbeidd eit samhandlingshjul som viser *samhandling for eleven sitt læringsutbytte*, som viser vegen ein skal gå frå ein uro kring ein elev oppstår, til tilvising og til vedtak om spesialundervisning blir fatta.¹⁴ I intervju er det fleire som viser til bruk av samhandlingshjulet, og til dei ulike stega i saksgangen.

Revisjonen har i tillegg til dei overordna rutinane som skildrar saksgangen mottatt ei rekke av dei kommunale malar som barnehage og skulane skal nytte i samband med det å vurdere behov for og fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Dette inkluderer mellom anna:

¹² Vindafjord kommune. *Kvalitetssikring av barnet si allsidige utvikling 2017 – 2020 - Rutinar for barnehage og PPT*. Rutinen blei gjennomgått og vidareført 08.01.20. Revidert etter innføring av «Stafettloggen» 01.08.20.

¹³ Vindafjord kommune. *Kvalitetssikring av eleven sitt læringsutbytte*. Rutinen Var gjeldande frå 01.08.2017, og blei vidareført frå 01.08.2020. Ny revisjon etter at ny opplæringslov blei vedteken.

¹⁴ Vindafjord og Etne kommune. *Samhandling for eleven sitt læringsutbytte*. Gjeldande frå 01.08.2020.

- Rutine for stafettlogg: Stafettloggen er ein elektronisk portal kor ulike aktørar kan samhandle om det beste for barnet og eleven si utvikling, og kor ein mellom anna kan ha oversikt over kven som er ansvarleg for iverksetting og evaluering av tiltak. Stafettloggen kan nyttast til alle typar oppfølging, inkludert til dømes skulevegring, åtferdsproblematikk eller for tilmelding til PPT for utarbeiding av sakkunnig vurdering. Ved tilmelding til PPT for sakkunnig vurdering blir stafettloggen nytta som tiltakslogg (dersom føresette har samtykka), og utskrift av stafettloggen skal følgje tilmeldinga.
- Mal for *pedagogisk rapport skule* som inneheld eit skjema som skal fyllast ut, i tillegg til ei momentliste til rettleiing/hjelp for den som fyllar ut.¹⁵ I intervju blir det opplyst at denne skal leggjast ved ei tilvising til PPT.
- Malar for tilvising til PPT (både for systemsaker og individsaker.¹⁶). Tilvisingsskjemaet inneheld felt der foreldre skal signere på samtykke til tilvising.
- Mal for at foreldre skal samtykke til sakkunnig vurdering og samtykke til enkeltvedtak.¹⁷
- Mal for vedtak om spesialundervisning (i skulen). Denne malen inneheld ein mal både for vedtak for når eleven har rett til spesialundervisning og når eleven ikkje har rett til spesialundervisning. Malen inneheld felt/informasjon om mål, innhald og organisering av undervisninga, omfang av spesialundervisninga samt grunngjeving i tilfelle der vedtak avvik frå sakkunnig vurdering.

Revisjonen får opplyst at barnehagane har tilsvarende malar. Fleire av malane, både dei som gjeld barnehage og skule, er nyleg blitt oppdaterte som følgje av at kommunen har vore del av eit samarbeidsprosjekt med andre kommunar i Haugalandet om å utvikle felles malar for bruk i saksbehandling. Revisjonen har fått tilsendt ei liste over alle nye malar som er utarbeidde. Det blir opplyst at malane er blitt utarbeidd i arbeidsgrupper med representantar frå dei ulike kommunane, og er blitt kvalitetssikra av ein jurist. Dei nye malane er blitt tatt i bruk frå august 2021, og skal vere tilgjengelege gjennom sak- og arkivsystemet Acos Websak.

Bekymringsfasen/førtilmeldingsfasen

Som omtalt tidlegare i dette kapitlet er det etablert rutinar for undervegsvurderingar og gjennomføring av kartleggingar i skule, som bidreg til å kunne fange opp elever som har behov for tiltak for å få ei tilfredsstillande opplæring. Det er også etablert ein plan for obligatoriske kartleggingsprøvar som skal gjennomførast i barnehagar. Både barnehagar og skular viser til at det blir gjennomført kartleggingar for å fange opp barn og elevar som ein er bekymra for.

I dei overordna rutinane for «kvalitetssikring av eleven sitt læringsutbytte» (skule) og «kvalitetsikring av barnet si allside utvikling» (barnehage) går det fram at barnehagen/skulen skal prøve ut tiltak i den ordinære opplæringa, og vurdere om dette kan gje barnet/eleven tilfredsstillande utvikling/opplæring før tilvising til PPT. Det går også fram av rutinen at PPT er rettleiar for skulen/barnehagen i denne fasen.

I intervju med barnehagestyrarene går det fram at dei ved bekymring for eit barn alltid først prøvar ut ulike tiltak før det eventuelt blir sendt ei tilmelding til PPT i samsvar med kommunen si rutine. PPT har faste kontaktdagar i barnehagane, og det blir opplyst at møta blir brukt for å vurdere moglege tiltak ein kan prøve ut i enkeltsaker. Dersom utfordringa til barnet vedvarar på trass av at det er forsøkt ulike tiltak, blir det sendt ei tilvising til PPT.

Også i intervju med skular opplyser alle rektorar at det blir prøvd ut ulike tiltak i den ordinære opplæringa før ei eventuell tilmelding til PPT, og at det berre blir sendt ei tilvising til PPT dersom eleven likevel ikkje oppnår eit tilfredsstillande læringsutbytte. Også skulane viser til at dei drøftar enkeltsaker med PPT på faste møtedagar for å få råd og tips om kva for tiltak dei kan prøve ut før saka eventuelt blir meldt vidare.

I dei lokale tilsyna som er gjennomført med barnehagar har kommunen etterspurt kva kompetanse barnehagane har til å arbeide førebyggjande og tilretteleggje i det ordinære, om samarbeid mellom spesialpedagogar og pedagogisk leiar mv. Tiltak i ordinær opplæring har ikkje vore tema i dei siste tilsyna (2019) med skulane.

Tilmelding til PPT og sakkunnig vurdering

I dei overordna rutinane for «kvalitetssikring av eleven sitt læringsutbytte» (skule) og «kvalitetsikring av barnet si allside utvikling» (barnehage) går det fram at det skal sendast tilvising til PPT dersom tiltak i ordinær opplæring ikkje fører til at eleven/barnet får ei tilfredsstillande opplæring/utvikling (med nærare definisjonar i rutinanane) I rutinanane er det nærare skildra kva dokumentasjon og malar som skal følgje tilvisinga, og det er lenke/vedlegg med

¹⁵ PPT Vindafjord og Etne kommunar. *Pedagogisk rapport skule*. Gjeldande frå 1.08.2017.

¹⁶ PPT Vindafjord og Etne kommunar. *Tilvising til PP-tenesta – systemarbeid og Tilvising til PP-tenesta frå barnehage/skule – individsak*. Gjeldande frå 01.08.2017.

¹⁷ PPT Vindafjord og Etne kommunar. *Samtykke til sakkunnig vurdering*. Gjeldande frå 1.08.2017.

malar i dei overordna rutinane (slik som pedagogisk rapport, tilvisingsskjema m.m.). Det går også fram av rutinen at tiltak skal vere prøvd ut før tilvising til PPT og tiltaka skal vere dokumentert. Det står vidare at tiltak skal startast og evaluerast i Stafettloggen, og Stafettloggen skal leggjast ved tilvisinga til PPT.

Det blir gjennomgåande vist til at ein brukar og følgjer rutinane og malane, men det blir peikt på det i mindre grad enn før blir dokumentert kva tiltak som er prøvd ut før tilmelding til PPT. Etter innføring av Stafettloggen i 2020, erfarer PPT at dei kan få melding om at det er oppretta Stafettlogg, men dei mottar ofte ingen dokumentasjon på at det er prøvd ut tiltak. Tidlegare var det ein tiltakslogg i papirform. Dette inneber at PPT no oftare må etterspørje meir informasjon frå barnehagane/skulane i samband med utgreiing for sakkunnig vurdering. Revisjonen får opplyst at det er gjennomført omfattande opplæring i bruk av stafettloggen, men fleire viser til at det tar noko tid med implementeringa og dei nye rutinane for tilmeldingar til PPT.

I samband med verifiseringa av rapporten opplyser kommunen om at det er oppmoda om at einingar som treng hjelp med implementering skal ta kontakt med BTI-koordinator.

Behov for opplæring i BTI og Stafettloggen blei følgt opp av kommunen i lokale tilsyn med både barnehagar og skular i 2019, der det mellom anna kom fram at fleire hadde behov for meir hjelp/opplæring. I enkelte av tilsynsrapportane er det gitt tilbakemelding frå kommunen om at eininga må å ta kontakt med BTI-koordinator i kommunen for møte om kva BTI-arbeidet inneberer, og framheva at det er viktig at dei tilsette kjenner til dette arbeidet.

Elles er det fleire som peikar på at stafettloggen er eit godt verktøy for å sikre føresette – som har tilgang til systemet- er involvert i tiltaksarbeidet på eit tidleg stadium. Samstundes blir det vist til at det ikkje er alle foreldre som ønskjer å bruke eit digitalt verktøy for å samhandle rundt barnet.

I både skular og barnehagar blir det vist til at PPT vanlegvis er tett involvert både i forkant av ei tilvising og undervegs, noko som gjer at anbefalingar som kjem i sakkunnig vurdering er samstemte med behova eleven har. PPT stadfestar at dei som regel er kjend med sakene som blir tilmeldt, og at det berre skjer unntaksvis at ei sak kjem «brått på».

Likevel blir det peikt på at det er eit potensiale for å arbeide meir med tiltak i tilpassa opplæringa og på den måten også kunne redusere omfanget av spesialundervisning ytterlegare. Det blir peikt på at kvaliteten i det ordinære tilbodet skal vere med å avgjere om eleven har behov for ein særrett, og at det her er forskjellar mellom ulike skular. Enkelte peikar vidare på at det kan vere ei oppfatning eller kultur blant nokre lærarar om at ein får tildelt meir ressursar ved ei tilvising, og at ein derfor kanskje fråskriv seg noko av ansvaret for vanskelege elevar ved å tilvise eleven til PPT. Det blir peikt på at dette kan føre til at for mange elevar blir tilvist til PPT utan at behova er godt nok kartlagt eller tiltak er prøvd ut, og at PPT i fleire slike tilfelle har konkludert med at eleven ikkje har rett på spesialundervisning.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning

Det er styrar i barnehage og rektor i skule som fattar vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. I intervju med både barnehagar og skular blir det i all hovudsak vist til at kommunen sine malar for enkeltvedtak blir nytta når dei fattar vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. Kommunen har som tidlegare omtalt nyleg oppdatert alle malar i samband med eit felles prosjekt på Haugalandet, der alle saksbehandlingsmalar i saksbehandlingssystemet Acos Websak er reviderte, inkludert malane for enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. Ein av rektorane viser til at skulen har nytta ein eigen vedtaksmal denne hausten i påvente av at den kommunale malen for enkeltvedtak skulle bli oppdatert.

Einingsleiarane viser til at enkeltvedtak som regel er i samsvar med tilrådingane i sakkunnig vurdering, men at det kan vere nokre unntak. Eit av døma som blir gitt er at det kan bli brukt ein barnevernspedagog i spesialundervisninga i staden for ein vernepleiar dersom den tilrådde kompetansen ikkje er tilgjengeleg ved skulen. Nokre viser til at slike avvik frå den sakkunnige vurderinga ikkje blir grunnjevne i enkeltvedtaket. Kommunen sin mal for enkeltvedtak er tydeleg på at moment som gir grunnlag for avvikande vedtak i høve tilrådinga til PPT skal grunnjevast med omsyn til korleis dette gir eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa.

Gjennomføring av spesialundervisning

Vindafjord kommune nyttar seg av det digitale systemet SamPro for å utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) for elevar som har vedtak om spesialundervisning, og det er utarbeidd rutine for korleis ein opprettar ein IOP ved bruk av dette systemet.¹⁸ I dei overordna rutinanen som viser saksgangen i samband med vurderinga av behov for

¹⁸ Visma. *Brukerveiledning for Koordinator. SamPro 4.6. Individuell Opplæringsplan. Individuell Utviklingsplan.* Ikkje datert.

spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp er det nærare skildra kva innhaldet i IOP-en skal vere. Det framgår mellom anna at IOP-en skal utarbeidast med utgangspunkt i sakkunnig vurdering og enkeltvedtaket. I intervju med skulane blir det vist til at det alltid blir utarbeidd IOP for elevar som har vedtak om spesialundervisning, og at sakkunnig vurdering og enkeltvedtak blir lagt til grunn.

Revisjonen har etterspurt rektorane kva system dei har for å halde oversikt over om spesialundervisninga blir gjennomført i samsvar med enkeltvedtaket/IOP. Ingen av dei intervjuja skulane har etablert system som sikrar at det blir ført oversikt dersom ein spesialundervisningstime fell bort, t.d. grunna sjukdom i personale som skal gjennomføre spesialundervisninga eller dersom det blir brukt anna kompetanse enn det som framgår av vedtaket. Det blir vist til at lærarane ofte forsøker å ta igjen timar som eventuelt har falt bort, til dømes på grunn av sjukdom, men at elevane ikkje alltid har lyst fordi det blir for mykje spesialundervisning på ein gong. Ein av rektorane peikar på at dersom mange timar spesialundervisning fell bort, så skal spesialpedagogane skrive avvik på timane som går bort. Ingen av rektorane gir likevel uttrykk for at det er ei problemstilling at spesialundervisning fell bort, og at dette berre skjer unntaksvis. I samband med verifiseringa av rapporten viser kommunen til at det blir rapportert i årsrapport over timar som fell bort, samt at dette blir etterspurt i dialogmøta mellom kommunen og einingane. Kommunen viser til at timetalfordelinga står i vedtaket, som også skal stå i IOP, og dette blir vidare rapportert i årsrapporten. Revisjonen har fått tilsendt døme på ein årsrapport, og har fått opplyst at gjennomførte timar blir registrert som årstimar i årsrapporten (det er eit eige felt for dette). Kommunen viser til at ein kan ha periodar med fleire og færre timar. Dersom det er avvik i årstimar frå vedtaket skal dette kome fra i årsrapporten. Kommunen kommenterer vidare at kvar enkelt skule har ansvar for å registrere timar som ev. fell vekk, og at det er difor ulik praksis på skulane, men kommunen etterspør dette i dialogmøta for å sjekke at det blir gjort. Malen for dialogmøte med einingsleiarar i skule viser også at det er spørsmål knytt til systematisk bruk av sakkunnig vurdering, vedtak og IOP, samt spørsmål om korleis skulen brukar sakkunnig vurdering i spesialpedagogisk arbeid.

Innhald i årsrapport og evaluering av spesialundervisning er omtalt i eigne rutinar. Kommunen har ei felles rutine for evaluering av spesialundervisning, der det er tydeleggjort at skulen må vurdere eleven si utvikling ved årsslutt, mellom anna med omsyn til kva som har fungert og ikkje, om det er behov for endringar og om det framleis er behov for spesialundervisning.¹⁹ Rutinen viser også til at skal utarbeidast årsrapport som utgjer del av grunnlaget for evalueringsmøte og som må bli sendt til PPT ved ei eventuell re-tilvising. I kommunen si overordna rutine for å kvalitetssikre eleven sitt læringsutbytte, er det nærare skildra kva som skal inngå i årsrapporten. Årsrapporten blir i likheit med IOP utarbeidd i Sampro. Revisjonen får opplyst at kommunalsjef og kommunalsjef sin stab har tilgang til årsrapportane (både frå skule og barnehage) i systemet.

Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp

Styrrar ved Vats barnehage har ansvar for eit team med spesialpedagogar som gir spesialpedagogisk hjelp til barn med enkeltvedtak i alle barnehagar i Vindafjord. Styrrar for Vats barnehage har personalansvaret for spesialpedagogane, men dagleg arbeid og organisering av arbeidet er spesialpedagogane sitt eige ansvar.

Revisjonen får opplyst at det er spesialpedagogen sitt ansvar å halde oversikt over kor mange timar kvart barn får, med utgangspunkt i det timetalet som barnet har rett på etter enkeltvedtaket som er fatta.

Ein av barnehagestyrrarane opplyser at spesialpedagogen jamleg sender ei oversikt over planlagde timar med spesialpedagogisk hjelp. Spesialpedagogen fører rekneskap over timar brukt, og har sjølv oversikt over kor mange timar spesialpedagogisk hjelp barna får. Styrrar opplever at pedagogen har god kontroll på dette og føler ingen behov for å etterspørje oversikt over timar. Det blir også vist til at tilsette i barnehagen ville sagt ifrå om mange timar blei avlyst eller falt bort.

Enkelte peikar på at det har vore krevjande å halde oversikt over logopedtimar og om barnet har fått dei timane det er fatta vedtak om. Det blir vist til at dette er tatt opp med og følgt opp av kommunen.

Også i dialogmøte med einingsleiarar i barnehage blir det stilt spørsmål om korleis barnehagane brukar sakkunnig vurdering i spesialpedagogisk arbeid, og spørsmål knytt til systematisk bruk av sakkunnig vurdering og vedtak. Kommunen presiserer i verifiseringa at det blir rapportert i årsrapport om ev. timar som fell bort, og at dette blir etterspurt i dialogmøta.

¹⁹ Vindafjord kommune. *Rutine for evaluering av spesialundervisning*. Gjeldande frå 1.08.2017.

Trygt og godt skule- og barnehagemiljø

Vindafjord kommune har utarbeidd ein overordna handlingsplan for trygt og godt psykososialt skulemiljø som blei vedtatt januar 2021.²⁰ Handlingsplanen gjeld for alle skular, og er delt inn desse hovudkapittel:

- 1. Avdekking av krenking
- 2. Problemløysing om krenking har skjedd
- 3. Førebygging
- 4. Kontinuitet

Kommunen har også ei rutine som omtalar skulen si aktivitetsplikt²¹, der det står at alle som jobbar på skulen skal følgje med på at elevane har det bra, og at dersom ein veit om – eller trur- at ein elev blir mobba, plaga, eller på anre måtar ikkje har det bra, skal vedkomande gripe inn umiddelbart dersom det er mogeleg, seie frå til rektor, samt undersøkje det som har skjedd. Rektor har ansvar for å lage ein plan og at det blir sett i verk tiltak for at eleven igjen får det trygt og godt på skulen. Denne rutinen inneheld også ein mal for *skriftleg aktivitetsplan - brot på § 9A Opplæringslova*. I rutinen står det at ein kan bruke stafettloggen som aktivitetsplan.

I intervju med rektorane blir det vist til at det har vore fleire saker knytt til trygt og godt skulemiljø/§9a i skulane i Vindafjord kommune. Ved mistanke krenking, skal det ifølgje handlingsplanen (som omtalt over) gjennomførast samtale med elev og ha dialog med heimen. Rektorane viser til at det blir arrangert møte med foreldre til den som blir mobba/krenka, eleven som blir mobba/krenka, og i nokon tilfelle også den som mobbar/krenkar. Skulane viser til at det blir oppretta ein aktivitetsplan i samsvar med rutine, og eventuelt ein stafettlogg kor ein kan leggje inn tiltak og evalueringar. I intervju opplyser nokre skular å ha nytta den kommunale malen for aktivitetsplan, medan andre peikar på at dei har nytta seg av Olweus-programmet sin mal for aktivitetsplan i samsvar med skulen si eigen rutine (skriftleg).

Fleire av skulane i Vindafjord er enten sertifisert som Olweus-skular, eller er i ein prosess for å bli dette. Olweusprogrammet har som mål å spreie kunnskap om mobbing, og sertifiseringa inneberer at det er ei rekke krav skulen må oppfylle og instruksar dei må følgje. Som del av programmet har dei mellom anna eigne Olweus-møte for dei tilsette, samt klassemøte kvar 14. dag. Det blir også vist til at spørsmål knytt til mobbing, skulemiljø og trivsel stadig er tema i personalmøte, ved planleggingsdagar og i forum som elevråd, SMU og FAU.

I kommunen sin skriftlege handlingsplan for trygt og godt psykososialt skulemiljø går det fram at det skal gjennomførast følgjande undersøkingar av omfanget av krenking ved skulen:

- Kommunal trivselsundersøking for 3.-7. klasse (kvart år)
- Nasjonal elevundersøking (kvart år)

Skulane viser til at undersøkingane blir gjennomført. Nokre nemner også Spekerundersøkinga i tillegg, som ikkje er omtalt i rutinen som viser kva undersøkingar som skal gjennomførast. Spekerundersøkinga er ei ikkje-anonym undersøking som kan brukast til å avdekke mobbing og læringsmiljøet i ei klasse. I intervju med ein av rektorane går det fram at Spekerundersøkinga ikkje blei gjennomført ved skulen i 2020 som følgje av Covid-19. Den aktuelle rektoren viser til at det blei påpeikt frå overordna leiing at undersøkinga skulle vore gjennomført uavhengig av Covid-19.

I kommunen sine lokale tilsyn med skulane i 2019 var det fleire spørsmål knytt til mobbing/trivsel jf. resultat i Elevundersøkinga – mellom anna om skulen har sett ei endring i resultatata i forhold til året før, kva tiltak som blei sett inn (på klassenivå og på skulenivå), om skulen kan sjå effekt av dei igangsette tiltaka og korleis skulen vil jobbe vidare med dette området.

Kommunen har ikkje utarbeidd tilsvarande handlingsplan/rutine som gjeld korleis barnehagane skal arbeide med å sikre eit trygt og godt psykososialt barnehagemiljø.

Kommunalsjef viser til at kommunen har starta opp eit arbeid med å utvikle planar og rutinar som også skal gjelde barnehage som følgje av nye lovkrav til trygt og godt psykososialt miljø i barnehagen som blei innført 1. januar 2021. Vindafjord kommune har fleire oppvekstsenter (der det både er barnehage og skule med felles leiing), i tillegg til at det er mange barnehagar og skular som har tette forbindingar. Det blir derfor vurdert som hensiktsmessig å utarbeide ein felles overordna plan, men som i tillegg inneheld spesifikke planar for

²⁰ Vindafjord kommune. *Handlingsplan for eit godt psykososialt miljø*. Datert 04.01.2021.

²¹ Vindafjord kommune. *RUTINE §9A, Vindafjord kommune*. Gjeldande frå 20.11.2017.

barnehage/skule. Revisjonen har fått opplyst at det er utarbeidd ein mal for aktivitetsplan som i stor grad er lik den som blir nytta i skule, men i intervju var det ikkje alle leiarar som var kjende med denne.

Sjølv om det ikkje er utarbeidd rutinar for korleis barnehagane skal arbeide med det psykososiale miljøet, er det fleire som viser til at dei har hatt mykje fokus på dette etter lovendringa, og at det er gjennomført ulike kurs/øker i barnehagen for å diskutere kva denne lovendringa betyr for arbeidet i barnehagen og for å sikre at alle tilsette er merksame på kva endringa inneberer. I ein barnehage blir det peikt på at informasjon om kva ein skal gjere om det oppstår krenking eller mobbing i barnehagen har vore inkludert i årsplanen også før ny lov trådde i kraft.

Psykososialt miljø i barnehagen er også inkludert i barnehagane sine årsplanar gjennom eige fokusområde på psykososialt miljø og opplegget «vere saman» (eit program for kompetanseheving i barnehagen som skal skape «varme og grensesetjande vaksne» og bidra til at alle føler seg inkludert i barnehagen.²²

Overgangar frå barnehage til barneskule, og frå barneskule til ungdomsskule

Vindafjord kommune har utarbeidd skriftlege rutinar for overgangar frå barnehage til barneskule, og frå barneskule til ungdomsskule.²³ Rutinane inneheld skildring av tiltak/aktivitetar som skal skje i samband med overgangane og på kva tidspunkt ulike aktivitetar skal gjennomførast. Rutinane inneheld også nærare informasjon om overgangar for barn med spesielle behov.

I intervju blir det gjennomgåande vist til at kommunen per i dag har gode prosessar og prosedyrar for overgangar, både frå barnehage til barneskule, og frå barneskule til ungdomsskule. Det blir ikkje vist til særskilte utfordringar knytt til overgangar i normale tilstandar, men det blir opplyst at det har vore utfordrande å organisere gode overgangar under koronapandemien. Som følgje av smittevernstiltak har det mellom anna vore vanskeleg å leggje til rette for at barnehagebarn som skal starte i 1. klasse får besøke skulane.

Ein av barnehagane viser til at dei tidlegare opplevde at det kunne vere vanskeleg å få skulen på banen, og viser i denne samanhengen til at det er viktig å ta kontakt med rektor og skule tidleg i prosessen. Enkelte viser også til at overgangen til skule i nokon grad kan bli personavhengig, i form av at det kan variere mellom lærarar når det gjeld i kor stor grad barnehagen får besøke skulen eller få besøk av lærar før oppstart. Jamt over blir det likevel i hovudsak gitt uttrykk for at det er eit godt samarbeid med skulane, der det blir arrangert jamlege treffpunkt mellom barnehage og skule før skulestart. Det blir også vist til overgangane har blitt betre dei siste åra, som følgje av at ein over tid har jobba med å sikre gode prosessar for dette.

Skulane viser også til at dei opplever at overgangar frå barnehage til barneskule fungerer godt, og dei peikar på at det er eit godt samarbeid mellom barnehagar og skular for å sikre trygge og gode overgangar. Skulane opplyser å gjennomføre overgangsmøte med pedagogisk leiar i barnehagen, og nokre skular har mellom anna fadderordningar der alle barn som skal byrje i 1. klasse får ein fadder som er elev ved skulen.

I intervju opplyser rektorane at overgangar frå barneskule til ungdomsskule er organisert forholdsvis likt som overgangar frå barnehage til barneskule. Det blir mellom anna organisert overføringsmøte mellom barneskule og ungdomsskule for alle elevar. Skuleåret før oppstart blir det også organisert besøk kor alle elevar frå ulike barneskular som skal byrje på same ungdomsskule får komme på besøk til ungdomsskulen.

Dersom det er barn eller elevar som har spesielle behov (t.d. barn som har spesialpedagogisk hjelp i barnehagen) blir det mellom anna organisert felles møte med barnehage, skule, PPT, foreldre og andre relevante instansar året før skulestart. I møta blir det m.a. drøfta om skulen må re-tilvise barn med enkeltvedtak til PPT for å få ei ny sakkunnig vurdering til skulestart. Dette må ifølgje dei intervju skje innan februar for at PPT skal rekke å utarbeide ny sakkunnig vurdering før skulestart. Det kan også bli lagt til rette for at barn med spesielle behov får gå oftare på besøk på skulen saman med ein spesialpedagog for å trygge dei på skulestarten.

Overgangsrutinar har ikkje vore tema i dei siste tilsyna frå kommunen (2019), men det blir stilt spørsmål om overgangar i dialogmøta med einingsleiarane (korleis overgangen for barn med særlege behov blir sikra).

²² Vindafjord kommune. *Pedagogisk verksemd i kommunale barnehagar*. Datert 03.09.2021; Vindafjord kommune. *Presentasjon om «Være saman kompetanseheving i barnehagen»*. Ikkje datert.

²³ Vindafjord kommune. *Overgangsprosedyrar barnehage – barneskule – ungdomsskule – vidaregåande*. Vedtatt desember 2019. I intervju blir det opplyst at prosedyrane blei gjennomgått/revidert hausten 2019, og blei gjeldande frå skulestart i 2020.

Den pedagogiske verksemda i barnehagen

I informasjonsskriv frå Vindafjord kommune blir det vist til at barnehagane i Vindafjord kommune arbeider i tråd med barnehagelova og med implementering av den nasjonale rammeplanen²⁴ frå 2017.²⁵ Også i intervju blir det vist til at rammeplanen er i aktiv bruk og at den er det styrande dokumentet for all den pedagogiske verksemda i barnehagen. I nokre barnehagar viser dei til at rammeplanen blei gjennomgått med alle tilsette då den var ny, og at relevante delar no blir tatt fram og diskutert ved behov, og at pedagogane elles brukar den all sitt planleggingsarbeid. Det blir også vist til at tiltak og aktivitetar i barnehagen alltid blir basert på rammeplanen.

Alle barnehagar revisjonen har intervjuar viser til at dei utarbeider eigen årsplan, i tråd med krav frå kommunen. I intervju blir det vist til at årsplanen har felles tema og område på tvers av barnehagar, men at den blir individuelt tilpassa til kvar barnehage. Felles for alle årsplanar er til dømes fokusområde som «vere saman» eller «det psykososiale miljø i barnehagane». Dette finst det også skriftlege rutinar for.

Korleis årsplanen blir brukt varierer mellom barnehagane. I ein av barnehagane blir det til dømes vist til at årsplanen blir brukt meir som eit oppslagsverk for å hente fram informasjon ved behov, og at rammeplanen blir meir brukt enn årsplanen i det daglege arbeidet i barnehagen. I ein annan barnehage blir det vist til at dei i dei siste åra har forsøkt å forenkle årsplanen og gjere denne til eit betre arbeidsdokument, noko som blant anna er gjort ved å ta ut ein del av dei faste rutinane frå årsplanen og at desse heller er flytta dei over i eit informasjonshäfte som blir gitt til foreldre. Barnehagane har også planar med kortare varigheit, t.d. månadsplan som meir detaljert viser kva dei skal jobbe med.

Det er også sett i gong fleire felles satsingar, kurs og oppfølging i tråd med desse i barnehagane i kommunen, til dømes «vere saman» eller «løvebarnehagar» som dei kommunale barnehagane har implementert. Vindafjord kommune er også del av barnehagebasert kompetanseutvikling i regionen, i partnerskap mellom kommunar, Høgskulen på Vestlandet, statsforvaltaren og private barnehageeigarar. Sandeid barnehage er pilot i dette arbeidet i Vindafjord, med dei seks andre kommunale barnehagane (og ein privat) som deltakarar i lærande nettverk.

Implementeringsarbeidet knytt til rammeplan for barnehage blei følgt opp av kommunen i lokale tilsyn med barnehagane i 2019. Der blei det mellom anna undersøkt kva endringar barnehagane har gjort i sitt arbeid for å følgje opp rammeplanen, korleis barnehagen har følgt opp i eige arbeid og kommunen sitt arbeid med rammeplanen. Ei rekke andre spørsmål som omhandlar drifta blei også undersøkt, mellom anna knytt til om det er område der barnehagen er i tvil om dei er innafør barnehagelova og om endringar i lova byr på utfordringar for barnehagane.

Rutinar for samarbeid mellom skule og barnehage med andre instansar (barnevern, PPT og helsetenesta)

Vindafjord kommune er ein BTI (Betre Tverrfagleg Innsats for barn og unge)-kommune. BTI-modellen er ein samhandlingsmodell for å sikre betre samarbeid og samhandling på tvers av tenester retta mot barn, unge og familiar, og skal medverke til tidleg innsats, samordna tenester og involvering av foreldre.²⁶ Vindafjord kommune vedtok i 2020 ein eigen plan for BTI kor det står at:

BTI, Betre Tverrfagleg Innsats, skal sikre at barn og unge får den oppfølginga og hjelpa dei treng. For å kunne vera sikre på at me fangar opp bidrar best mogeleg er det naudsynt med nært og godt samarbeid mellom dei kommunale tenestene. Kjennskap til kvarandre, kvalitet og kompetanse i einingane og felles møtepunkter er viktig i denne samanheng. Her er alle som arbeidar med barn og unge viktige støttespelarar, om det er helsesjukepleiar eller fagarbeidar i barnehagen. Kontaktperson i barnevernet, læraren på skulen eller ei frå PPT. Me jobbar saman, for i vår kommune tek me alle bekymringar, små og store, som gjeld barn og unge på alvor.²⁷

Den kommunale planen for BTI, *plan for tverrfagleg samhandling i Vindafjord kommune*, inneheld mellom anna eit årshjul for faglege og tverrfaglege møte gjennom året, mellom anna den årlege «På Gli`m BTI»-konferansen kor alle som arbeidar med barn og unge i kommunen skal delta.

Kommunalsjef viser til at det overordna målet for BTI er å sikre eit godt samarbeid i kommunen for barn og unge, og peikar på at eit av prinsippa til BTI-modellen er at ulike instansar skal møtast og finne ei løysing på lågast mogleg

²⁴ Udir. [Rammeplan for Barnehager](#). Gjelder fra 01.08.2017.

²⁵ Vindafjord kommune. *Pedagogisk verksemd i kommunale barnehagar*. Datert 09.03.2021.

²⁶ Betre Tverrfagleg Innsats i Vindafjord kommune. [Om BTI](#). Ikkje datert.

²⁷ Vindafjord kommune. *BTI-modellen. Plan for tverrfagleg samhandling Vindafjord kommune*. Politisk handsaming: 23.11.20 Utval for oppvekst og omsorg. 15.12.20 Kommunestyret. Side 2.

nivå. Rektorane er samstemde om at BTI har bidratt til at det er ein større bevisstheit i ulike instansar rundt tverrfagleg samarbeid.

Stafettloggen (som også er omtalt tidlegare) er ein sentral del av BTI. Dette verktøyet skal nyttast for at dei ulike instansane, med samtykke frå foreldre, betre kan få innsikt i kva tiltak dei ulike partane jobbar med og kan kople kvarandre på etter behov. Kommunen har utarbeidd rutinar knytt til oppretting av Stafettlogg, der det også er tydeleggjort at utskrift av loggen skal følgje ved tilvising til PPT.

I intervju blir det peikt på at Stafettloggen i utgangspunktet er eit godt verktøy, men at tverrfagleg samarbeid føreset meir enn eit digitalt verktøy. Mellom anna blir det peikt på at kommunen nok tok i bruk verktøyet før dei kan seiast å ha kome i gang med BTI som heilskapleg metode, og at det framleis er ein veg å gå for å sikre at alle er tilstrekkeleg kople på og får informasjon i dei ulike sakene. Det blir framheva at det ikkje er mangel på vilje til å samarbeide rundt barnets beste, men at personvernsyn/teieplikt kan bidra til å oppretthalde tette skott mellom dei ulike instansane, som mellom skule, barnevern og helsetenester. Fleire peikar på at ein nokre gongar kan oppleve at informasjonen går litt for mykje ein veg, og det blir her særleg peikt på at barnevernet og helse kan bli betre på å leggje til rette for at barnehage/skule blir involvert/får informasjon om kva det blir jobba med i desse tenestene i den enkelte sak.

Det er etablert fleire felles treffpunkt der representantar frå ulike instansar, inkludert oppvekst, barnevern, PPT, helse m.fl. møtast. Dette er både treffpunkt for å drøfte saker på systemnivå/utviklingsarbeid, og treffpunkt der det er mogeleg å drøfte konkrete enkeltsaker:

- UGO (utviklingsgruppe oppvekst), deltek representantar frå skule, PPT, barnevern og kommunen for samarbeid på tvers av instansar og for å diskutere problemstillingar knytt til utviklingsarbeid, planlegging, rutinar, kurs osv.
- Det er etablert eit overordna samarbeidsorgan for den felles PP-tenesta for Etne og Vindafjord kommune. Her deltek kommunalsjef oppvekst, barnehage- og skulerådgjevar i begge kommunar, ein barnehageleiar eller skuleleiar frå kvar kommune og PP-tenesta ved leiar. Samarbeidsorganet møtast tre gonger i året, driv mykje utviklingsarbeid og diskuterer felles problemstillingar.
- Det er også etablert eit strukturert samarbeid mellom leiar av barnevern, PP-tenesta og helse i Etne og Vindafjord kommune. Møta blir gjennomført ein gong i månaden og elles etter behov. Føremålet med desse møta er mellom anna å utveksle erfaringar, å planlegge felles fagsamlingar på tvers av tenestene og å drøfte andre relevante tema.
- Faste møte mellom PPT og skulane og barnehagane (som regel ein gong i månaden). På møte kan PPT bistå med rettleiing og råd både når det gjeld systemarbeid og individualsaker (anonymt ev. med namn dersom føresette har gitt samtykke til at saka kan drøftast). Frå hausten 2021 skal helsestasjon delta på nokre av møta. Fleire viser til at dette er eit godt tiltak som vil føre til betre kontakt med helse, spesielt kring barn med helsemessige utfordringar. Nokre er tydelege på at det å kunne ha tettare dialog med helse har vore sakna.

Både i barnehagar og skular blir det gitt uttrykk for at det i all hovudsak er eit god samarbeid med andre instansar, og at instansar slik som barnevern og helse er tilgjengeleg ved behov og at alle jobbar saman for å finne gode løysingar for barnet sitt beste. Det blir vist til at det jamt over er låg terskel for å ta kontakt med ulike instansar, men at det samstundes er tett samanheng mellom kor ofte dei har møte og kor godt det tverrfaglege samarbeidet fungerer, i form av at hyppige møte gjer at det blir lågare terskel for kontakt. Fleire viser til at kontakten mot PPT er tettast, ettersom PPT over tid har hatt faste møtedagar ved skulane og barnehagane.

Som tidlegare omtalt i rapporten blei samhandling/BTI-arbeidet følgt opp av kommunen i lokale tilsyn med barnehagar og skular i 2019, der det mellom anna blei undersøkt korleis ein nyttar oppvekstteam, kor kjende einingane er med kommunen sitt BTI-arbeid og kva som er behovet for opplæring i samhandlingsmodellen og i «Stafettloggen».

5.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det er utarbeidd ei rekke skriftlege rutinar og prosedyrar for sentrale oppgåver og arbeidsprosessar i skular og barnehagar, og for samarbeid mellom skule/barnehage og andre tenester.

Revisjonen si vurdering er at dei rutinane som er utarbeidd i hovudsak framstår som føremålstenlege. Det er likevel nokre forhold revisjonen vil påpeike:

- Det er ikkje utarbeidd rutinar for korleis skulane skal sikre lovkrava om tidleg innsats på 1.-4. trinn. Sjølv om både kommunen og skular viser til at dei har gode prosessar for dette, meiner revisjonen at det bør

utarbeidast skriftlege rutinar som omtalar at og korleis skulane skal sikre at elevar som står i fare for å henge etter i lesing, skrivning og rekning blir fanga opp, at det raskt må setjast i verk tiltak, og at tiltak som blir iverksett blir evaluert med omsyn til om dei bidreg til at eleven får tilfredsstillande progresjon eller om det er behov for andre tiltak.

- Revisjonen merkar seg at kommunen er i prosess med å etablere planar og rutinar knytt til korleis barnehagane skal arbeide med å sikre eit trygt og godt psykososialt miljø. Sjølv om både kommunen og barnehagane viser til at det har vore arbeidd mykje med dette temaet, meiner revisjonen det er viktig at ei overordna rutine raskt kjem på plass.
- Revisjonen meiner kommunen har etablert gode system for å sikre at det blir gjennomført ulike kartleggingsprøver i skular og barnehagar og det blir også vist til at resultat frå kartleggingsprøver blir diskutert og følgt opp. Revisjonen meiner likevel at det i endå større grad bør tydeleggjerast at lærarane som del av undervegsvurderinga skal vurdere om eleven har eit tilfredsstillande læringsutbytte. Dette fordi elevar som ikkje har eller ikkje kan få eit tilfredsstillande læringsutbytte i den ordinære opplæringa har rett på spesialundervisning.
- Det er utarbeidd fleire rutinar knytt til gjennomføring av spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp. Revisjonen merkar seg at informasjon om timar som fell bort skal inngå i årsrapportar og at kommunen etterspør dette i dialogmøte med einingane. Samtidig registrerer revisjonen at einingane i liten grad har etablert system for å halde oversikt over timar som fell bort og at praksisen er ulik mellom skulane. Oversikt over gjennomførte timar med logoped blir også trekt fram som ei utfordring. Revisjonen meiner kommunen bør vurdere om det er behov for rutinar på dette området.

Undersøkinga viser også at einingsleiarane er godt kjende med dei kommunale rutinane, og basert på det som er kome fram i intervjua meiner også revisjonen at det er sannsynleggjort at rutinane i hovudsak blir nytta. Undersøkinga viser også at overordna leiing følgjer opp fleire område med omsyn til om rutinar/regelverk for sentrale oppgåver og prosessar blir følgde i praksis. Det er likevel kome fram nokre unntak som revisjonen vil peike på ikkje er tilfredsstillande:

- Nokre viser til at enkeltvedtak om spesialundervisning som avviker frå den sakkunnige vurderinga frå PPT ikkje blir grunngeve. Dette er ikkje i samsvar med opplæringslova § 5-3. Dersom det blir fatta eit enkeltvedtak om spesialundervisning som avviker frå den sakkunnige vurderinga skal dette grunngevast, og grunngevinga skal vise kvifor kommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter oppl. § 5-1. Dette er også tydeleggjort i kommunen sin vedtaksmal. Kommunen bør etter revisjonen si vurdering vurdere å innføre stikkprøvekontroll av enkeltvedtak for å sikre at innhaldet i enkeltvedtaka er i samsvar med krava i regelverket.
- Revisjonen meiner det er behov for å tydeleggjere korleis Stafettloggen skal nyttast i samband med vurdering av behov for spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp. Det blir opplyst at det i fleire tilfelle manglar dokumentasjon ved tilvising til PPT, og at PPT må etterspørje informasjon. Dette er ikkje tilfredsstillande, og kan innebere at vurderinga av om eleven har behov for spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp tar lenger tid enn det som er nødvendig. Revisjonen merkar seg at einingar som treng hjelp med implementering er oppmoda om å ta kontakt med BTI-koordinator.

Revisjonen merkar seg vidare at det blir gitt uttrykk for at det er eit godt samarbeid mellom skulane og barnehagane og andre instansar som PPT, barnevern og helse. Samtidig blir det peikt på utfordringar knytt til teieplikt/personvern, og at dette kan bidra til at tenestene opprettheld tette skott mellom kvarandre. Revisjonen vil oppmode kommunen til å følgje opp dette i det vidare arbeidet med Betre tverrfagleg innsats, og at det blir arbeidd med å tydeleggjere kva informasjon som kan delast på tvers (både i saker med og utan føresette sitt samtykke).

6 Evaluering og oppdatering av rutinar og prosedyrar

6.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling:

I kva grad blir sentrale rutinar og prosedyrar systematisk evaluert og ved behov oppdatert/forbetra?

6.2 Revisjonskriterier

Sjå kapittel 5.2. og vedlegg 2 for revisjonskriterium.

6.3 Systematisk evaluering og oppdatering av rutinar og prosedyrar

6.3.1 Datagrunnlag

Vindafjord kommune har ein framdriftsplan for evaluering og revidering av rutinar innan oppvekst.²⁸ Framdriftsplanen viser mellom anna kor lenge ein rutine er gyldig, kven som har ansvar for å evaluere/revidere den, kven som er del av arbeidsgruppa for å revidere den og ein overordna status med fargekode for om rutinen er oppdatert (grøn), nærmar seg utgått (gul), er utgått (raud) eller ikkje påbegynt (kvit). Oversikta inneheld totalt 33 kommunale rutinar/prosedyrar, og av desse er 9 markert med raudt «utgått», 5 med gult «nærmar seg utgått», 14 med grønt «oppdatert» og 5 med kvit «ikkje påbegynt».

Revisjonen merkar seg at nokre av rutinane som er oversendt i samband med forvaltningsrevisjonen ikkje inneheld informasjon om revideringsdato. Mellom anna gjeld dette rutinen for halvtårsvurdering i skule, som er datert vedtatt i rektormøtet 29.6.2016. Det går ikkje fram om denne rutinen har blitt gjennomgått/revidert sidan 2016, og rutinen inngår heller ikkje i den samla oversikten for evaluering og revidering av rutinar.

I informasjonsskriv frå kommunen blir det opplyst at leiarar, saman med hovudtillitsvalt, ofte blir involvert i arbeidet med å utarbeide nye rutinar eller revidere eksisterande.²⁹ I intervju med einingsleiarar blir dette stadfesta og det blir gitt døme på arbeid dei har deltatt i.

PPT viser til at dei ofte tek del i utviklingsarbeid og gjennom dette bidrar til å evaluere og revidere rutinar. Eit døme på eit utviklingsarbeid som no er i gong og der PPT er involvert er gjennomgang og revisjon av ein rettleiar knytt til *problematisk skulefråvær*. Rettleiaren skal vere felles for både Etne og Vindafjord kommune. Som del av arbeidet er det sendt ut ei spørjeundersøking til alle skular, PPT, helse, barnevern og skuleeigarar. Revisjonen får opplyst at svara har danna grunnlaget for revisjonsarbeidet og har vore viktige i implementeringsarbeidet hausten 2021.

I intervjuet blir det vist til at lokale rutinar ofte blir oppdatert etter behov, mellom anna i samband med planleggingsdagar/oppstart av skule- og barnehageår. Revisjonen får også opplyst at kvalitetssystema RiskManager og Inosa sender varsling til leiar når rutinane nærmar seg utløpsdato. Enkelte viser til at dei ikkje har vore flinke nok til å revidere/få på plass lokale rutinar, men at det dette skuleåret er brukt mykje tid på å oppdatere/få på plass lokale rutinar.

6.3.2 Vurdering

Revisjonen si vurdering er at Vindafjord kommune i hovudsak har utarbeidd eit tilfredsstillande system for å sørge for at sentrale kommunale rutinar for barnehagar og skular systematisk blir evaluert og oppdatert. Revisjonen merkar seg også at einingane og PPT ofte blir involvert i arbeidet med rutineutvikling/oppdatering, noko revisjonen meiner er hensiktsmessig for å utarbeide treffsikre rutinar og god forankring i einingane.

²⁸ Vindafjord kommune. *Framdriftsplan evaluering og revidering av planar og rutinar i oppvekst*. Datert 04.02.2021.

²⁹ Vindafjord kommune. *Informasjon om korleis system og rutinar blir gjort kjent for tilsette*. Datert 12.03.2021.

Samtidig er det nokre døme på at rutinar ikkje inneheld revideringsdato og/eller ikkje inngår i kommunen sin framdriftsplan for revidering av rutinar og planar i oppvekst. Alle rutinar som skal følgjast av einingane bør inngå i systemet slik at det blir sikra at alle rutinar blir gjennomgått og oppdatert ved behov.

Det å systematisk evaluere og oppdatere rutinar på einingsnivå er også ein sentral del av internkontrollen. Fleire viser til at rutinar blir gjennomgått, men det er også gitt døme på at ein ikkje har arbeidd godt nok med dette. Revisjonen meiner at systematisk evaluering og oppdatering av lokale rutinar bør inngå i ei overordna rutine om kva kontrollaktivitetar som bør gjennomførast av einingsleiar.

7 System for å melde og følge opp avvik

7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling:

Har kommunen eit tilfredsstillande system for å avdekke og følge opp avvik i skular og barnehagar?

7.2 Revisjonskriterier

Både i kommuneloven og barnehagelova sin føresegner om internkontroll (barnehagelova § 9 og kommunelova § 25-1) er det presisert at kommunen skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Internkontrollen i seg sjølv skal bidra til å få kontroll på og redusere risiko for avvik/uønskte hendingar. Når avvik likevel oppstår, skal desse lukkast og avviket skal brukast til læring og forbetring (KS sin rettleiar for internkontroll, s. 64).

Systematisk avviksrapportering er altså ein måte å sikre at organisasjonen oppdagar brot på rutinar og svakheiter i rutinar. For å sikre tilstrekkeleg avviksrapportering må avviksrutinar vere enkelt tilgjengeleg, kjent for dei tilsette (eller andre som skal melde avvik), det må vere ein god kultur for å melde avvik, og det må vere gode rutinar på oppfølging av meldte avvik slik at avvik kan brukast til læring og forbetring.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

7.3 System for å avdekke og følge opp avvik i skular og barnehagar

7.3.1 Datagrunnlag.

Kommunen har utarbeidd ei felles rutine for avviksmeldingar som gjeld alle einingar og tilsette. Kommunen opplyser i samband med verifiseringa at den overordna rutinen gjeld for tilsette i barnehage og skule. Alle einingsleiarar får sentral opplæring, som dei vidare må ta inn i eininga.

I den overordna avviksmelderutinen står det mellom anna at målsetjinga med avviksmeldesystemet er å betre kvaliteten på tenestene, å betre arbeidsmiljø og redusere risiko for helseskadar, å sikre at brot på lover, forskrifter og eigne prosedyrar internt i einingane og avdelingane ikkje gjentek seg, og legge til rette for at tiltak blir handtert på ein systematisk god måte. Det blir vist til at avvik blir definert som brot på gjeldande lover og forskrifter, prosedyrar og rutinar. Eksempel på avvik blir vist til å vere «tenesteyting, fysiske arbeidstilhøve, psykososiale arbeidstilhøve».

Kommunen nyttar som tidlegare omtalt RiskManager som kvalitetssystem. Dette inneheld også modul for avviksmeldesystem.³⁰ Tilsette har tilgang til å melde avvik via PC, men må vere pålogga kommunen sitt nettverk. Kommunen gikk hausten 2021 til innkjøp av nytt kvalitetssystem (Compilo). I det nye systemet skal tilsette kunne melde avvik via mobiltelefon, og ikkje berre via PC.

I tillegg til systemet RiskManager, har kommunen også det digitale avvikssystemet FamacWeb. Dette blir nytta til å melde inn avvik på bygningsmasse og/eller andre fysiske forhold som kan vere skadelege for personalet/barn/elevlar. Kommunaltekniske tenester er ansvarlege for å følge opp og lukke slike avvik.³¹

I intervju blir det gjennomgåande vist til at avviksmeldemodulen i RiskManager ikkje fungerer tilfredsstillande. Ikkje alle tilsette ved skular/barnehagar har hatt tilgang til å melde avvik inn i systemet, fordi ikkje alle tilsette har hatt tilgang til å logge inn på kommunen sitt nettverk, noko som er ein føresetnad for å kunne logge inn i RiskManager. Det blir opplyst at fleire avvik har blitt meldt inn via einingsleiar fordi tilsette ikkje har tilgang. Avvik som blir innmeldt av einingsleiar, blir automatisk sendt vidare til kommunalsjef for behandling. I dei tilfella einingsleiar har måtte melde inn avvik på vegne av tilsette har dermed avviket gått vidare til kommunalsjef sjølv om det i utgangspunktet skulle vere einingsleiar som skulle følge opp og lukke avviket.

³⁰ Vindafjord kommune. Avvikshandtering i Risk, overordna. Dokumentnummer RMKS-9-2254

³¹ Vindafjord kommune. Informasjon om system for rapportering på internkontrollen. Datert 10.03.2021.

I intervju med einingsleiarar i barnehagar og skular er det fleire som peikar på at det ikkje er ein tilstrekkeleg god avviksmeldekultur. Det blir peika på at det er ulik grad av medvit rundt kva som skal reknast som eit avvik og meldast som eit avvik. Det er også fleire som viser til at tilsette opplever at å melde inn avvik er tidkrevjande og dei ofte løyser utfordringar som oppstår sjølv utan å melde dette inn som avvik.

Nokre av leiarane viser til at dei har dialog med dei tilsette om kva forhold som skal meldast inn som avvik, og at tilsette er oppfordra til å melde avvik, medan andre opplyser at melding av avvik ikkje særskilt er tatt opp med personalgruppa. Enkelte av leiarane peikar på at det kunne vore føremålstenleg med felles avviksmelderutinar i oppvekst, mellom anna med omsyn til kva som skal reknast som eit avvik.

Oversikt over avvik meldt frå barnehagar/skular i Vindafjord kommune

Revisjonen har mottatt ei oversikt over tal på avvik meldt inn frå dei ulike skulane og barnehagane i Vindafjord kommune og kva type avvik som er blitt meldt inn.

Tabell 1: Oversikt over meldte avvik i skular og barnehagar

Barnehage/skule	2019	2020	2021 ³²
Bjoa barnehage og skule ³³	2	3	1
Imsland barnehage	0	0	0
Imsland skule	0	2	0
Sandeid barnehage	1	0	0
Sandeid skule	3	4	0
Skjold barnehage	6	4	5
Skjold skule	16	9	0
Vågen barnehage	2	5	0
Vågen skule	3	12	0
Vats barnehage	0	0	0
Vats skule	3	1	1
Vik skule	0	0	0
Vikebygd barnehage	0	0	0
Vikedal skule	2	1	3
Ølen skule	90	17	1
Totalt	128	58	11

Som det går fram av tabellen over, er det stor variasjon i omfanget av avviksmeldingar både frå år til år og mellom ulike einingar i oppvekst. Ved fleire einingar er det berre meldt eit fåtal avvik, og enkelte år er det einingar som ikkje har meldt avvik i det heile.

Ølen skule har meldt 90 avvik i 2019, men omfanget har gått ned i 2020 og 2021. Revisjonen får opplyst at avvika var knytt til utfordringar i organisasjonen knytt til roller og ansvarslinjer. Det blir opplyst at kommunen har satt i verk ei rekke tiltak som har gitt klare forbetringar.

Tabellen under viser fordelinga av avvik på ulike kategoriar.

³² Avvik for perioden 01.01.2021 – 28.06.2021

³³ I oversikta over avvik revisjonen har mottatt, er Bjoa barnehage- og skule (samla) ført opp med 1 avvik i 2019, Bjoa barnehage med 1 avvik i 2021, og Bjoa skule med 1 avvik i 2019 og 3 avvik i 2020.

Tabell 2: Oversikt over type avvik i skular og barnehagar

Type avvik	2019	2020	2021 ³⁴
Brann – brannsikring	0	1	1
Eksterne klager / Tilsyn	1	0	0
HMS	109	48	5
Informasjonssikkerheit	2	0	1
Tenestekvalitet	3	8	2
Varsling	14	1	2
Totalt	128	58	11

Som det går fram av tabellen over, blei det meldt betydeleg fleire avvik i 2019 enn i 2020 og 2021. I all hovudsak var avvika i 2019 knytt til HMS (109) og varsling (14). Det er eit lågare omfang av avvik i andre kategoriar, slik som tenestekvalitet og informasjonstryggleik.

7.3.2 Vurdering

Basert på det som har kome fram i undersøkinga er det revisjonen si vurdering at kommunen per i dag ikkje har eit tilfredsstillande system for å melde og følgje opp avvik i barnehagar og skular. Det er meldt om underrapportering av avvik og undersøkinga indikerer at det kan vere uklart kva som skal reknast som eit avvik. I tillegg blir det meldt om utfordringar knytt til at tilsette ikkje har hatt tilgang til avviksmeldesystemet. Revisjonen merkar seg at kommunen har gått til innkjøp av nytt kvalitetssystem, og at det blir vist til at dette truleg vil gjere det enklare for tilsette å melde avvik. Revisjonen meiner at det bør utarbeidast felles retningslinjer som i større grad omtalar kva forhold som skal meldast som avvik i skule og barnehage, og leiinga må sørge for at tilsette melder avvik når avvik oppstår. Dette bør etter revisjonen si vurdering ha høg merksemd i organisasjonen, både på overordna nivå og i den enkelte eining. Revisjonen vil også understreke viktigheita av at tilsette får tilstrekkeleg opplæring i korleis dei skal melde avvik i nytt system.

³⁴ Avvik for perioden 01.01.2021 – 28.06.2021

8 Kompetanse og bemanning

8.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling:

I kva grad har skular og barnehage kompetanse og bemanning i samsvar med regelverket?

8.2 Revisjonskriterier

Barnehagelova stiller krav til den pedagogiske bemanninga og grunnbemanninga i barnehagar:

Etter § 25 skal alle pedagogiske leiarar ha utdanning som barnehagelærer eller anna treårig pedagogisk utdanning på høgskulenivå med vidareutdanning i barnehagepedagogikk.

Barnehagen må ha ei bemanning som er tilstrekkeleg til at personalt kan drive tilfredsstillande pedagogisk verksemd, jf. barnehagelova § 26. Etter den same paragrafen skal barnehagen ha minst éin tilsett per tre barn når barna er under tre år og éin tilsett per seks barn når barna er over tre år.

Opplæringslova stiller krav til kompetanse i skulen. Etter § 10-1.1 skal tilsette i undervisningsstillingar ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Etter § 10-2 må tilsette som skal undervise ha relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i.

Frå og med skuleåret 2019-20 blei det innført norm for lærartettheit i ordinær undervisning. Dette inneberer at det skal vere maksimalt 15 elevar per lærar på 1.-4. trinn, og 20 elevar per lærar på 5.-10. trinn.

8.3 Kompetanse og bemanning i samsvar med regelverket

8.3.1 Datagrunnlag

Med unntak av Ølen skule oppfyller alle grunnskulane i Vindafjord norm for lærartettleik.³⁵ Alle barnehagar i kommunen oppfyller pedagognorm og bemanningsnorm³⁶, men kommunen har framleis nokre tilsette på dispensasjon frå utdanningskravet i enkelte barnehagar.³⁷

Kommunen opplyser at det jamleg blir gjennomført undersøkingar knytt til kompetanse og kompetansebehov i einingane, mellom anna med omsyn til om det er tilsette som skal gå av med pensjon eller slutte, og kva kompetanse det då er behov for å erstatte. Kompetanse og bemanning blir også følgt opp i dialogmøte med einingsleiarane. I dialogmøta med barnehagane blir mellom anna vaksentettleik og tal på pedagogar etterspurt. I dialogmøta med skulane blir det etterspurt kva prinsipp skulen har ved tildeling av ressursar, både grunnressurs og handlingrom for intensive opplæringstiltak.

Einingsleiar er ansvarleg for å lyse ut stillingar med den kompetansen eininga har behov for. Det blir peikt på at det er ei utfordring at den naudsynte kompetansen ikkje alltid er tilgjengeleg i kommunen. Det blir vist til at det særleg har vore vanskeleg å sikre tilstrekkeleg tilgang på lærarar med kompetanse i engelsk. Resultata frå nasjonale prøver i engelsk viser også at Vindafjord kommune skårar dårlegare enn landsgjennomsnittet. Revisjonen får opplyst at engelsk er eit prioritert område for kommunen, og at kommunen mellom anna har prioritert å gi lærarar vidareutdanning innan engelsk.

Det blir også peikt på at det generelt kan vere krevjande å sikre tilstrekkeleg kompetanse i einingar med få tilsette, mellom anna med omsyn til spesialpedagogisk kompetanse eller anna spesialkompetanse. Det blir vist til at eit større profesjonsfelleskap gir større fleksibilitet og at større einingar er mindre sårbare ved utskifting av personell.

Einingsleiarane i skule viser til at dei i all hovudsak opplever at dei har tilfredsstillande kompetanse på dei fleste område i dag, men enkelte stadfestar at det kan vere utfordringar å rekruttere lærarar med den kompetansen skulen har behov for. Ein av skulane viser til dømes til at det er lyst ut ei lærarstilling denne hausten som dei ennå ikkje har klart å fylle. Fleire skular viser til at det er tilsette som er under vidareutdanning.

Også einingsleiarar i barnehage gir i all hovudsak uttrykk for å ha god pedagogdekning og tilstrekkeleg og kvalifisert bemanning. Samstundes blir det peika på at sjukefråvær alltid er ei utfordring for barnehagar, og det blir mellom

³⁵ Udir. [Lærernorm for grunnskolen - kalkulator \(2019-20\)](#). Sist endra 21.08.2018.

³⁶ Udir. [Bemanningskalkulator – barnehage](#). Sist endra 17.02.2021.

³⁷ Vindafjord kommune. [Pedagogisk verksemd i barnehagar](#). Datert 09.03.2021.

anna etterlyst ein felles vikarpool i kommunen som kan gjere det lettare å sikre tilgang til vikarar. Det blir vidare vist til at det er ønskjeleg at fleire tilsette tar vidareutdanning, men at det er fleire tilsette som har vist til at dei ikkje har kapasitet til å gjennomføre vidareutdanning per i dag.

Revisjonen får opplyst at kommunen har sett av 2,5 årsverk som blir heldt på utsida av rammetildelingane dersom det er einingar som har barn/evevar med særleg store behov, slik som evevar med alvorlege funksjonsnedsettingar eller store avvik frå læremål. Desse ressursane blir tildelt etter behov.

8.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at skulane og barnehagane i kommunen i all hovudsak, men med nokre unntak, har kompetanse og bemanning i samsvar med normer og krav i regelverket. Det er også positivt at dei fleste einingsleiarar i all hovudsak opplever å ha tilstrekkeleg og kvalifisert personell. Samtidig blir det peikt på nokre område der kommunen er sårbare, jf. sjukefråvær i barnehage og vanskar med å rekruttere lærarar med engelskkompetanse. Revisjonen merkar seg at kommunen har prioritert vidareutdanning i engelsk som eit tiltak for å sikre tilstrekkeleg med lærarar med engelskkompetanse.

9 Organ for samarbeid med foreldre og elevar

9.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad er det etablert organ for samarbeid med foreldre og elevar?

9.2 Revisjonskriterier

Krav til foreldreråd og samarbeidsutval i barnehage

For å sikre samarbeidet med barna sin heim, skal kvar barnehage ha eit foreldreråd og eit samarbeidsutval, jf. barnehagelova § 4.

Foreldrerådet består av foreldra til alle barna. Foreldrerådet skal fremje foreldra sine fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppa skapar eit godt barnehagemiljø.

Samarbeidsutvalet skal vere eit rådgjevande, kontaktskapande og samordnande organ. Samarbeidsutvalet skal bestå av foreldre og tilsette i barnehagen, slik at kvar gruppe er likt representert.

Krav til brukarmedverknad i skulen

Etter § 11-1 i opplæringslova skal skulen ha eit **samarbeidsutval**. Utvalet skal bestå av to representantar for undervisningspersonalet, ein for andre tilsette, to for foreldrerådet, to for elevane og to for kommunen. Den eine av representantane for kommunen skal vere rektor ved skulen. Elevrepresentantane skal ikkje vere til stades når saker som er omfatta av teieplikt etter lover eller forskrifter, blir behandla i samarbeidsutvalet.

Samarbeidsutvalet har rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skulen.

Ved kvar skule skal det også vere eit **skulemiljøutval**. I skulemiljøutvalet skal elevane, foreldrerådet, dei tilsette, skuleleiinga og kommunen vere representerte. Skulemiljøutvalet skal vere sett saman slik at representantane for elevane og foreldra til saman er i fleirtal.

Samarbeidsutvalet kan sjølv vere skulemiljøutval. Når samarbeidsutvalet fungerer som skulemiljøutval, må det oppnemnst tilleggsrepresentantar for elevane og foreldra, slik at dei samla får fleirtal.

Skulemiljøutvalet skal medverke til at skulen, dei tilsette, elevane og foreldra tek aktivt del i arbeidet for å skape eit godt skulemiljø.

Ved kvar grunnskule skal det for årstrinna 5-7 og for årstrinna 8-10 vere eit **elevråd** med representantar for elevane. Kommunen fastset talet på elevrepresentantar.

På kvar grunnskule skal det vidare vere eit **foreldreråd** der alle foreldre som har barn i skulen, er medlemmer. Foreldrerådet skal fremje fellesinteressene til foreldra og medverke til at elevar og foreldre tek aktivt del i arbeidet for å skape godt skulemiljø. Foreldrerådet vel eit arbeidsutval. Arbeidsutvalet vel to representantar med personlege vararepresentantar til samarbeidsutvalet. Leiaren for arbeidsutvalet skal vere den eine av representantane.

9.3 Organ for samarbeid med foreldre og elevar i skular og barnehagar

9.3.1 Datagrunnlag

Revisjonen får opplyst at alle grunnskular og barnehagar i Vindafjord kommune har etablert dei lovpålagte organa for samarbeid med foreldre og elevar. Dette betyr at alle grunnskular i kommunen har eit foreldreråd med arbeidsutval (FAU), samarbeidsutval (SU), skulemiljøutval (SMU) og elevråd, og at alle barnehagar har eit foreldreråd og samarbeidsutval (SU).³⁸ Desse råda og utvala har møte med ulik frekvens. Ifølgje informasjon frå

³⁸ Vindafjord kommune. *Organ for samarbeid med elevar og foreldre*. Datert 10.03.2021.

kommunen, har elevrådet møte omtrent ein gong i månaden og SU og SMU har møte omtrent ein gong kvart halve år.³⁹ I barnehage har foreldreråd møte 1-2 gongar kvart barnehageår og SU har møte 2-3 gongar.⁴⁰

I intervju med rektorar blir det peika på at samarbeidsutval og skolemiljøutval består av dei same representantane, men at skolemiljøutvalet har tilleggsrepresentantar frå foreldre og elevar for å sikre at desse er i fleirtal. Ein av skulane opplyser at dei tidlegare ikkje hadde foreldre og elevar i fleirtal i skulemiljøutvalet, og at dei ikkje var gode nok til å skilje mellom kva saker dei tok opp i samarbeidsutvalet og skulemiljøutvalet. Kommunen gav beskjed om at skulen måtte endre på dette, og det er no sikra at foreldre og elevar har fleirtal i skulemiljøutvalet. Fleire av skulane viser til at møte i samarbeidsutvalet og skulemiljøutvalet blir gjennomført same dag. Enkelte viser til at det kan vere ei utfordring å motivere elevar til å ta del og møte opp i skulemiljøutvalet. Likevel gir dei fleste einingsleiarar, både i barnehage og skule, i all hovudsak uttrykk for at samarbeidsorgana fungerer tilfredsstillande, og at det blir avholdt faste møte og at det blir ført referat frå møta.

Når det gjeld møteverksemda under koronapandemien, er det fleire som viser til at denne har vore i eit mindre omfang enn normalt. Det varierer mellom einingane i kva grad ulike møte er blitt gjennomført, og om dette er gjort fysisk eller digitalt. Enkelte viser til at det berre har vore dialog gjennom e-post-korrespondanse.

Kommunen opplyser at det er ønskeleg å opprette eit kommunalt FAU i Vindafjord, med representantar frå alle skular og barnehagar. Det blir peikt på at eit slikt FAU mellom anna kan fungere som ein høyringsinstans i saker som skule/barnehageruter eller satsingsområde og økonomi/budsjett. Kommunen opplyser at det så langt har vore lite interesse blant føresette for eit slikt utval, men at det frå neste skuleår skal gjerast eit nytt forsøk på å etablere eit kommunalt FAU.⁴¹

9.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at grunnskulane og dei kommunale barnehagane har etablert lovpålagde samarbeidsorgan med foreldre og elevar, og det blir ikkje meldt om utfordringar knytt til dette. Samtidig er det særleg i tilfelle der det skjer endringar i barnehage- og skulekvardagen at det er viktig å gjennomføre jamlege møte. Revisjonen merkar seg at det blir opplyst at det har vore lagt til rette for digitale møte og e-postkontakt i dei periodane under koronapandemien det ikkje har vore mogeleg å gjennomføre fysiske møte.

³⁹ Vindafjord kommune. *Råd og utval (skule)*. Sist endra 24.03.2021.

⁴⁰ Vindafjord kommune. *Råd og utval (barnehage)*. Sist endra 24.03.2021.

⁴¹ Vindafjord kommune. *Organ for samarbeid med elevar og foreldre*. Datert 10.03.2021.

10 Konklusjon og tilrådingar

Vindafjord kommune har ikkje etablert ei overordna skildring av korleis god internkontroll skal organiserast og gjennomførast i kommunale barnehagar og grunnskular med omsyn til krava i kommunelova § 25-1, og kva krav som ligg til den einskilde einingsleiar.

Kommunen har eit kvalitetssystem der alle felles rutinar og prosedyrar for barnehagar og skular er tilgjengeleg. Revisjonen merkar seg at det blir peikt på utfordringar med dette systemet, og at einingane brukar fleire andre system samt fysiske dokumentmapper fordi kvalitetssystemet ikkje fungerer tilfredsstillande. Kommunen har gått til innkjøp av eit nytt kvalitetssystem. Revisjonen vil understreke at jamleg gjennomgang av at internkontrollen og kvalitetssystemet fungerer etter intensjonen er ein viktig del av internkontrollen.

For å sikre at internkontrollen er innretta mot dei områda der det er størst risiko må det gjennomførast systematiske risikovurderingar av skular og barnehagar sine kjerneprosessar og oppgåver. Undersøkinga indikerer etter revisjonen si vurdering at det er behov for å arbeide med å leggje til rette for ei forståing av risiko som går utover beredskap og HMT, og at også einingane sine kjerneoppgåver og sentrale arbeidsprosessar systematisk blir risikovurdert. Revisjonen meiner derfor at det bør etablerast system og rutinar som sikrar at dette blir gjennomført, og det bør etablerast system for aggregering av informasjon frå risikovurderingar, mellom anna med omsyn til kva område som er risikovurdert og kva viktige risikoar som ev. blir identifisert. Dette for å sikre at overordna leiing er oppdatert på risikobildet og kan setje i verk tiltak ved behov.

Revisjonen meiner dei faste dialogmøta og faste leiarsamtalar er føremålstenlege tiltak for å hente inn informasjon frå einingane. Dette kan også avdekke risiko og behov for tiltak. Revisjonen meiner også at det er positivt at det er etablert ei ordning med gjennomføring av eigne tilsyn. Slike kontrolltiltak er ein viktig del av ein god internkontroll. Revisjonen meiner likevel at kommunen bør vurdere å leggje til grunn systematiske og dokumenterte risikovurderingar for å vurdere kva område, tema og einingar det skal gjennomførast eigne tilsyn ved. Dette vil etter revisjonen si vurdering sikre at tilsyna er målretta og blir gjennomført på dei områda der behovet er størst.

Undersøkinga viser vidare at det er utarbeidd skriftlege rutinar og prosedyrar for ei rekke sentrale oppgåver og arbeidsprosessar i skular og barnehagar. Undersøkinga viser også at kommunen som skule- og barnehageeigar etterspør og følgjer opp korleis einingane jobbar med sentrale oppgåver og arbeidsprosessar i ulike møtefora med leiarane, samt i tilsyna som kommunen gjennomfører. Det er likevel enkelte døme på at rutinar ikkje blir følgt, og det er også nokre område der det ikkje er etablert skriftlege rutinar. Nokre av rutinane inneheld heller ikkje informasjon om revideringsdato, og inngår ikkje i kommunen sin framdriftsplan for evaluering og revidering av planar og rutinar i oppvekst. Desse punkta meiner vi kommunen bør følgje opp.

Rapportering av avvik og oppfølging av avvik er ein sentral del av eit godt internkontrollsystem. Avviksmeldingar kan bidra til å identifisere brot på rutinar og prosedyrar og område der det er risiko for svikt og manglar. Denne informasjonen er viktig for at kommunen kan setje i verk korrigerande tiltak, slik at mangelfull praksis eller utfordringar ikkje vedvarar over tid. Basert på det som har kome fram i undersøkinga, meiner revisjonen at kommunen ikkje har eit tilfredsstillande system for å melde og følgje opp avvik. Det er utfordringar knytt til tilgang til avvikssystemet og undersøkinga viser at det er eit varierende omfang av avviksmeldingar både mellom einingar og frå år til år. Det blir også vist til at det er avvik som ikkje blir meldt. Revisjonen meiner at det bør utarbeidast felles retningslinjer som i større grad omtalar kva forhold som skal meldast som avvik i skule og barnehage, og det må sørgjast for at avvik blir meldt når dei oppstår. Dette bør etter revisjonen si vurdering ha høg merksemd i organisasjonen, både på overordna nivå og i den enkelte eining. Revisjonen vil understreke viktigheita av at tilsette får tilstrekkeleg opplæring i korleis dei skal melde avvik i nytt system.

Når det gjeld kompetanse og bemanning, viser undersøkinga at kommunen i all hovudsak oppfyller krav og normer til kompetanse og bemanning. Det blir likevel peikt på område der kommunen/einingane er sårbare, jf. sjukefråvær i barnehage og utfordringar med å rekruttere lærarar med nødvendig kompetanse.

Undersøkinga viser også at dei kommunale barnehagane og grunnskulane har etablert lovpålagde organ for samarbeid med foreldre og elevar. Det er særleg i tilfelle der det skjer endringar i barnehage- og skulekvardagen at det er viktig å gjennomføre jamlege møte. Revisjonen merkar seg at det blir opplyst at det har vore lagt til rette for digitale møte og e-postkontakt i dei periodane under koronapandemien det ikkje har vore mogeleg å gjennomføre fysiske møte.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Vindafjord kommune set i verk følgjande tiltak:

1. Utarbeide ei overordna retningslinje for korleis internkontroll skal utøvast og rapporterast i barnehagar og skular
2. Formalisere leiarane sitt ansvar for internkontroll i kommunen sine leiaravtalar og i ev. andre styrande dokument
3. Etablere system og rutinar som sikrar at alle relevante delar av verksemda blir risikovurdert
4. Utarbeide rutinar på område der det per i dag ikkje ligg føre skriftlege rutinar, slik som skulane sitt arbeid med tidleg innsats, trygt og godt psykososialt barnehagemiljø, registrering av timar med spesialundervisning som ev. fell bort og ev. andre prosessar/oppgåver der kommunen er kjent med at det ikkje ligg føre skriftlege rutinar
5. Sikre at alle rutinar jamleg blir evaluert og ved behov oppdatert, samt tydeleggjere kva ansvar einingsleiar har for å evaluere og oppdatere lokale rutinar
6. Tydeleggjere bruk av Stafettloggen i samband med vurdering av spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp
7. Avklare kva informasjon som kan delast på tvers av ulike einingar og instansar i det vidare arbeidet med tverrfagleg innsats rundt barn og unge
8. Arbeide med å etablere ein tilfredsstillande avviksmeldekultur, under dette mellom anna:
 - a) Sikre at alle tilsette får tilstrekkeleg opplæring i korleis avvik skal meldast
 - b) Sikre at alle tilsette er kjent med kva forhold som skal meldast som avvik. Det bør skriftleggjerast rutinar for dette som i større grad omtalar kva forhold i barnehage og skule som skal meldast som avvik
 - c) Sikre at einingsleiarar jamleg tek opp viktigheten av det å melde avvik i dialogen med dei tilsette, t.d. på personalmøte, i medarbeidarsamtalar og i andre fora der dette er naturleg
9. Etablere ein jamleg gjennomgang av internkontrollen i einingane

Vedlegg 1: Høyringsuttale

Revisjonen mottok følgjande høyringsuttale frå kommunedirektør Yngve Folven Bergesen per e-post 12. oktober 2021:

Kommunedirektøren merkar seg at det er gjort nokre endringar i rapporten i samsvar med dei tilbakemeldingar vi kom med gjennom verifiseringa. Rapporten vil etter mitt syn vere eit godt arbeidsverktøy i overgangen til nytt kvalitetssystem (Compilo). Utover dette har eg ikkje særskilte kommentarar.

Vindafjord Kommune vil takke Deloitte for godt samarbeid i gjennomføringa av revisjonen.

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Krav til internkontroll i skule og barnehage

Kommunen skal etter kommunelova § 25-1 ha internkontroll med administrasjonen si verksemd for å sikre at lov og forskrift blir følgt. Internkontrollen vere systematisk og tilpassa verksemda si storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold. I tredje ledd er det nærare definert kva internkontrollen inneber:

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

I barnehagelova § 9 går det fram at barnehageeigar skal ha internkontroll for å sikre at krava i barnehagelova med forskrift blir følgt. Også i barnehagelova er det presisert at internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa barnehagen sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold (andre ledd i § 9). Tredje ledd i § 9 i barnehagelova definerer krava til internkontrollen i barnehagen. Innhaldet i krava til internkontrollen har tilsvarande innhald som føresegnene om internkontroll i kommunelova § 25-1 tredje ledd a-e som referert over.

KS har utarbeidd ein rettleiar for kommunane sitt arbeid med interkontroll. I rettleiaren det lagt til grunn følgjande **formål med internkontroll:**

- Kvalitet og effektivitet i tenesteytinga
 - Kostnads- og resultateffektivitet
 - Tilfredse brukarar og innbyggjarar
 - Forbetningsarbeid
- Heilskapleg styring og rett utvikling
 - Utvikling i tråd med vedtekne mål
 - Godt samspel mellom verksemdsstyring og internkontroll
- Godt omdømme og legitimitet
 - Legitimitet og engasjement for kommunen og lokaldemokratiet
 - Attraktivitet som buplass og arbeidsgjevar
- Etterleving av lovar og reglar
 - Kvalitet og tilgang på tenester
 - Hindre myndigheitsmisbruk
 - Førebygge uønskte hendingar

I KS sin rettleiar for internkontroll er det tatt utgangspunkt i tre vilkår som bør vere tilstade for å ha betryggande kontroll.

- **Risikobasert**
 - Grunnlag for innretning av internkontrollen
 - Grunnlag for tiltak og kontrollaktivitetar
 - Strategisk nivå og operativt nivå
- **Formalisering**
 - Organisering, ansvar og roller
 - Dokumentasjon, rutinar og prosedyrar
 - Rapportering og aggregering
- **Kontrollaktivitetar**
 - Gjennom dagleg og fagleg verksemd
 - Planlagte stikkprøver og faste kontrollar
 - Avvikshandtering

Ulike nivå vil ha ulike ansvar og oppgåver, jf. illustrasjon frå KS.

Figur 3: Eksempel på rolle og ansvar på ulike nivå. Kjelde: KS. Rettleiar for internkontroll



Risikovurderingar

Etter føresegnene om internkontroll i barnehagelova og i kommunelova skal internkontrollen vere systematisk og tilpassa verksemda si storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold.

Risikovurderingar er eit sentralt element i god internkontroll. Gjennom risikovurderingar blir det gjort ein systematisk gjennomgang av tenester for å finne fram til aktivitetar eller prosessar der det er fare for manglande etterleving av regelverk/rutinar, mangelfull rapportering eller ikkje tilfredsstillande kvalitet i tenestene. Føremålet med risikovurderingar er å avdekke risiko slik at det kan setjast i verk tiltak. Dette bør gjerast både på overordna nivå og på tenestenivå. Vesentlege risikoar som blir avdekkta på tenestenivå, bør rapporterast vidare til neste leiarnivå slik at ein kan aggregere dei viktigaste risikoane.

Rutinar og prosedyrar for sentrale oppgåver og arbeidsprosessar

I følge føresegnene om internkontroll i barnehagelova og kommunelova innber god internkontroll at kommunen har nødvendige rutinar og prosedyrar for verksemda. Dette føreset ifølgje KS at rutinar og prosedyrar er nedskrivne og ajourført og at dei er lagra og mogleg å finne igjen (KS sin rettleiar for internkontroll, s. 49).

System for å melde og følge opp avvik

Både i kommunelova og barnehagelova sine føresegner om internkontroll (barnehagelova § 9 og kommunelova § 25-1) er det presisert at kommunen skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Internkontrollen i seg sjølv skal bidra til å få kontroll på og redusere risiko for avvik/uønskte hendingar. Når avvik likevel oppstår, skal desse lukkast og avviket skal brukast til læring og forbetring (KS sin rettleiar for internkontroll, s. 64).

Systematisk avviksrapportering er altså ein måte å sikre at organisasjonen oppdagar brot på rutinar og svakheiter i rutinar. For å sikre tilstrekkeleg avviksrapportering må avviksrutinar vere enkelt tilgjengeleg, kjent for dei tilsette (eller andre som skal melde avvik), det må vere ein god kultur for å melde avvik, og det må vere gode rutinar på oppfølging av meldte avvik slik at avvik kan brukast til læring og forbetring.

Kompetanse og bemanning

Barnehagelova stiller krav til den pedagogiske bemanninga og grunnbemanninga i barnehagar:

Etter § 25 skal alle pedagogiske leiarar ha utdanning som barnehagelærer eller anna treårig pedagogisk utdanning på høgskulenivå med vidareutdanning i barnehagepedagogikk.

Barnehagen må ha ei bemanning som er tilstrekkeleg til at personalt kan drive tilfredsstillande pedagogisk verksemd, jf. barnehagelova § 26. Etter den same paragrafen skal barnehagen ha minst éin tilsett per tre barn når barna er under tre år og éin tilsett per seks barn når barna er over tre år.

Opplæringslova stiller krav til kompetanse i skulen. Etter § 10-1.1 skal tilsette i undervisningsstillingar ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Etter § 10-2 må tilsette som skal undervise ha relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i.

Frå og med skuleåret 2019-20 blei det innført norm for lærartettheit i ordinær undervisning. Dette inneberer at det skal vere maksimalt 15 elevar per lærar på 1,-4. trinn, og 20 elevar per lærar på 5.-10. trinn.

Organ for samarbeid med foreldre og elevar

Krav til foreldreråd og samarbeidsutval i barnehage

For å sikre samarbeidet med barna sin heim, skal kvar barnehage ha eit foreldreråd og eit samarbeidsutval, jf. barnehagelova § 4.

Foreldrerådet består av foreldra til alle barna. Foreldrerådet skal fremje foreldra sine fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppa skapar eit godt barnehagemiljø.

Samarbeidsutvalet skal vere eit rådgjevande, kontaktskapande og samordnande organ. Samarbeidsutvalet skal bestå av foreldre og tilsette i barnehagen, slik at kvar gruppe er likt representert.

Krav til brukarmedverknad i skulen

Etter § 11-1 i opplæringslova skal skulen ha eit **samarbeidsutval**. Utvalet skal bestå av to representantar for undervisningspersonalet, ein for andre tilsette, to for foreldrerådet, to for elevane og to for kommunen. Den eine av representantane for kommunen skal vere rektor ved skulen. Elevrepresentantane skal ikkje vere til stades når saker som er omfatta av teieplikt etter lover eller forskrifter, blir behandla i samarbeidsutvalet.

Samarbeidsutvalet har rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skulen.

Ved kvar skule skal det også vere eit **skulemiljøutval**. I skulemiljøutvalet skal elevane, foreldrerådet, dei tilsette, skuleleiinga og kommunen vere representerte. Skulemiljøutvalet skal vere sett saman slik at representantane for elevane og foreldra til saman er i fleirtal.

Samarbeidsutvalet kan sjølv vere skulemiljøutval. Når samarbeidsutvalet fungerer som skulemiljøutval, må det oppnemnast tilleggsrepresentantar for elevane og foreldra, slik at dei samla får fleirtal.

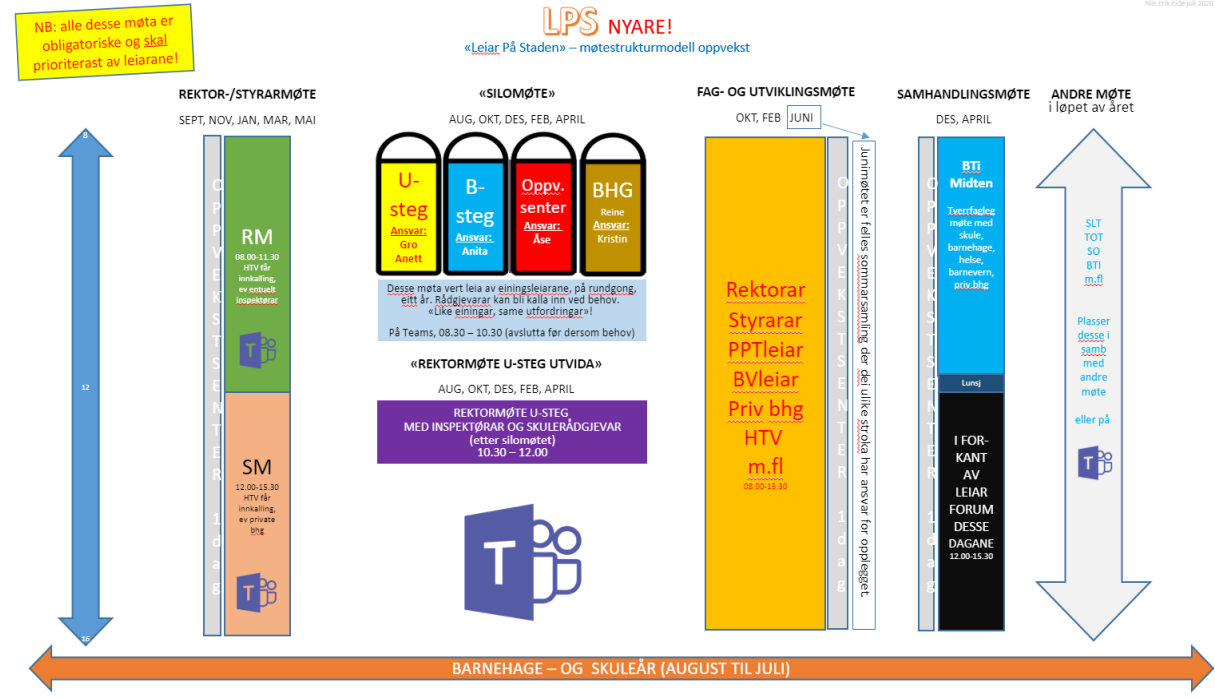
Skulemiljøutvalet skal medverke til at skulen, dei tilsette, elevane og foreldra tek aktivt del i arbeidet for å skape eit godt skulemiljø.

Ved kvar grunnskule skal det for årstrinna 5-7 og for årstrinna 8-10 vere eit **elevråd** med representantar for elevane. Kommunen fastset talet på elevrepresentantar.

På kvar grunnskule skal det vidare vere eit **foreldreråd** der alle foreldre som har barn i skulen, er medlemmer. Foreldrerådet skal fremje fellesinteressene til foreldra og medverke til at elevar og foreldre tek aktivt del i arbeidet for å skape godt skulemiljø. Foreldrerådet vel eit arbeidsutval. Arbeidsutvalet vel to representantar med personlege vararepresentantar til samarbeidsutvalet. Leiaren for arbeidsutvalet skal vere den eine av representantane.

Vedlegg 3: Figurar/tabellar

Figur 4: Møtestruktur på leiarnivå



Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83.
- Kunnskapsdepartementet. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova). LOV-1998-07-17-61.
- Kunnskapsdepartementet. Lov om barnehager (barnehageloven). LOV-2005-06-17-64.

Forarbeid, rundskriv, rettleiarar mv.

- KS. *Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll*. April 2020. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. [Bemanningskalkulator – barnehage](#). Sist endra 17.02.2021.
- Utdanningsdirektoratet. [Lærernorm for grunnskolen - kalkulator \(2019-20\)](#). Sist endra 21.08.2018.
- Utdanningsdirektoratet. [Rammeplan for Barnehager](#). Gjelder frå 01.08.2017.
- Utdanningsdirektoratet. [Veileder Spesialundervisning](#). Sist endra 11.01.2021.

Dokumentasjon frå Vindafjord kommune

- Vindafjord kommune. *Avvikshandtering i Risk, overordna*. Ikkje datert.
- Vindafjord kommune. *Betre Tverrfagleg Innsats i Vindafjord kommune*. [Om BTI](#). Ikkje datert.
- Vindafjord kommune. *BTI-modellen. Plan for tverrfagleg samhandling Vindafjord kommune*. Datert 15.12.20.
- Vindafjord kommune. [Budsjett 2019. Økonomiplan 2019 – 2022](#). Vedtatt i kommunestyret 18. desember, sak 083/18.
- Vindafjord kommune. *Dialogmøte barnehageåret 2020/21*. Ikkje datert.
- Vindafjord kommune. *Dialogmøte skuleåret 2020-2021*. Ikkje datert.
- Vindafjord kommune. *Framdriftsplan evaluering og revidering av planar og rutinar i oppvekst*. Datert 04.02.2021.
- Vindafjord kommune. *Handlingsplan for eit godt psykososialt miljø*. Datert 04.01.2021.
- Vindafjord kommune. *Informasjon om korleis system og rutinar blir gjort kjent for tilsette*. Datert 12.03.2021.
- Vindafjord kommune. *Informasjon om korleis system og rutinar blir gjort kjent for tilsette*. Datert 12.03.2021.
- Vindafjord kommune. *Informasjon om system for rapportering på internkontrollen*. Datert 10.03.2021.
- Vindafjord kommune. *Informasjon om system for rapportering på internkontrollen*. Datert 10.03.2021.
- Vindafjord kommune. *Kvalitetssikring av barnet si allsidige utvikling 2017 – 2020 - Rutinar for barnehage og PPT*. Datert 01.08.20.
- Vindafjord kommune. *Kvalitetssikring av eleven sitt læringsutbytte*. Datert 01.08.2020.
- Vindafjord kommune. *«Leiar på staden» - møtestrukturmodell oppvekst*. Datert juli 2020.
- Vindafjord kommune. *Lokalt tilsyn barnehage*. Datert januar 2019.
- Vindafjord kommune. *Lokalt tilsyn skule*. Datert januar 2019.
- Vindafjord kommune. *Organ for samarbeid med elevar og foreldre*. Datert 10.03.2021.
- Vindafjord kommune. *Overgangsprosedyrar barnehage – barneskule – ungdomsskule – vidaregåande*. Vedtatt desember 2019.
- Vindafjord kommune. *Pedagogisk verksemd i kommunale barnehagar*. Datert 03.09.2021
- Vindafjord kommune. *Presentasjon om «Være saman kompetanseheving i barnehagen»*. Ikkje datert.

- Vindafjord kommune. *Prosedyre internkontroll*. Ikkje datert.
- Vindafjord kommune. *RUTINE §9A*. Gjeldande frå 20.11.2017.
- Vindafjord kommune. *Rutine for evaluering av spesialundervisning*. Gjeldande frå 1.08.2017.
- Vindafjord kommune. *Rutine for halvårsvurdering*. Vedtatt i rektormøtet 29.9.16, gjeldande frå hausten 2016.
- Vindafjord kommune. [Råd og utval \(barnehage\)](#). Sist endra 24.03.2021.
- Vindafjord kommune. [Råd og utval \(skule\)](#). Sist endra 24.03.2021.
- Vindafjord kommune. *Tidleg innsats på 1. – 4. trinn*. Datert 10.03.2021.
- Vindafjord kommune. *Årshjul for undervegsvurderingar og utviklingssamtaler*. Ikkje datert.
- Vindafjord og Etne kommune. *Samhandling for eleven sitt læringsutbyte*. Gjeldande frå 01.08.2020.
- Visma. *Brukerveiledning for Koordinator. SamPro 4.6. Individuell Opplæringsplan. Individuell Utviklingsplan*. Ikkje datert.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2021 Deloitte AS