



Vestfold
og Telemark
revisjon

Tidlig innsats barn og unge

Forvaltningsrevisjon | Horten kommune

Innhold

1. Sammendrag	4
2. Innledning.....	6
2.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
2.2. Bakgrunn	6
2.3. Problemstilling og revisjonskriterier	7
2.4. Avgrensning.....	8
2.5. Metode og kvalitetssikring	8
2.6. Kommunedirektørens/rådmannens uttalelse	8
3. Arbeidet med «Forebyggende plan mot omsorgssvikt og adferdsvansker»	9
3.1. Utarbeidelse	9
3.2. Forankring av planen	12
3.3. Implementering og oppfølging.....	13
4. Kommunens forebyggende arbeid med psykososialt barnehagemiljø	16
4.1. Kommunens rutiner og tiltak for å sikre og følge opp det forebyggende arbeidet med psykososialt barnehagemiljø i kommunale barnehager	16
4.2. Barnehagemyndigheten arbeid med å veilede og påse at regler om psykososialt barnehagemiljø følges	28
4.3. Revisors vurdering av kommunens arbeid med psykososialt barnehagemiljø	33
4.4. Konklusjon problemstilling 2	34
5. Barnehagenes forebyggende arbeid med psykososialt barnehagemiljø	36
5.1. Oppgaver og ansvar	36
5.2. Rutiner og tiltak for et trygt og godt barnehagemiljø	37
5.3. Evaluering av forebyggende tiltak.....	44
5.4. Barnehagenes kunnskap om hvordan barna opplever det psykososiale barnehagemiljø ...	46
5.5. Revisors vurdering av barnehagenes forebyggende arbeid med psykososialt barnehagemiljø	49
5.6. Konklusjon problemstilling 3	52
6. Helhetlig og samordnet tjenestetilbud for utsatte barn i barnehage	53
6.1. Barnehagepersonalets kunnskap om plikt til å melde fra til barneverntjenesten	53
6.2. Oversikt over barn i barnehage som har behov for samordnet tjenestetilbud	56
6.3. Prosedyrer for å avgjøre hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen ved behov	57
6.4. Rutiner og tiltak for å samordne tjenestetilbudet til barn i barnehage	58

6.5.	Revisors vurdering av helhetlig og samordnet tjenestetilbud for utsatte barn i barnehage	61
6.6.	Konklusjon problemstilling 4	63
7.	Anbefalinger	64
	Litteratur og kildereferanser	65
	Vedlegg	67
	Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	67
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	70
	Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	76

1. Sammendrag

Vi har i denne forvaltningsrevisjonen undersøkt hvordan Horten kommune jobber med tidlig innsats rettet mot barn og unge, med et særlig fokus på arbeidet i barnehager.

Forebyggende plan mot omsorgssvikt og adferdsvansker

I denne problemstillingen har vi beskrevet hvordan Horten kommune har utarbeidet, forankret, implementert og fulgt opp kommunens forebyggende plan mot omsorgssvikt og adferdsvansker. Kommunen kom noe sent i gang med arbeidet, men har endt opp med en plan som utførlig beskriver hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen og hvordan etatene som berøres skal samarbeide. Arbeidet med planen har vært forankret hos dem som skal jobbe etter den. Kommunen har nedsatt en tverrsektoriell arbeidsgruppe med ansvar for oppfølging av planen. Fra og med 2025 vil planens gjestående tiltak innarbeides i aktuelle virksomhetsplaner.

Kommunens forebyggende arbeid med psykososialt barnehagemiljø

Våre undersøkelser viser at Horten kommune i stor grad sikrer at barnehagene jobber forebyggende med psykososialt barnehagemiljø. Kommunen har etablerte rutiner og tiltak på området. Rutinene er stort sett oppdaterte og kjent blant de ansatte. Vi mener det er behov for noen justeringer i rutiner for spesialpedagogisk hjelp, psykososialt barnehagemiljø og barnehagemyndigheten.

Barnehagenes forebyggende arbeid med psykososialt barnehagemiljø

Våre undersøkelser viser at de kommunale barnehagene i Horten kommunen i stor grad jobber forebyggende med det psykososiale barnehagemiljøet. Oppgaver og ansvar i det forebyggende arbeidet er i hovedsak klart og tydelig fordelt, og barnehagene har rutiner og tiltak på området. Det er noen forskjeller i kommunens rutiner mot praksis i de undersøkte barnehager ifm. rollen som pedagog i spesialpedagogisk team, og likeså rutiner for planarbeid. Våre undersøkelser viser at det i for liten grad meldes ifra om at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø eller at ansatte krenker et barn. Vi har også bemerket noen forbedringspunkter som går på hvordan arbeidet organiseres og systematiseres i barnehagene ifm. kunnskap om hvordan barna opplever det psykososiale barnehagemiljøet og evaluering av barnehagemiljøtiltak.

Helhetlig og samordnet tjenestetilbud for utsatte barn i barnehage

Våre undersøkelser viser at de ansatte i de kommunale barnehagene opplever å ha god kunnskap om hva som utløser meldeplikten til barneverntjenesten. Det meldes likevel relativt få saker til barneverntjenesten, og vi har identifisert utfordringer rundt barnehagens «terskel» for å melde fra til barneverntjenesten om bekymring for et barn.

Kommunen har ikke en overordnet oversikt over hvilke barn i kommunale barnehager som har behov for samordnet tjenestetilbud. Kommunen har en rekke nyere/pågående tiltak og rutiner for

kompetanseheving, samarbeid og samordning til barn i barnehage med behov for samordnet tjenestetilbud, som kommunen bør fortsette implementeringen av. Dette gjelder særlig helt ny prosedyre for å avgjøre hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen av tjenestetilbud ved behov.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- vurdere kompetansehevende tiltak omkring de barnehageansattes plikt til å melde fra til styrer dersom de får mistanke eller kunnskap om at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø eller ansatte krenker et barn
- iverksette ytterligere tiltak som sikrer at det observeres og vurderes (både løpende og ved bekymring) hvordan barna opplever det psykososiale barnehagemiljøet
- vurdere tiltak omkring barnehagenes meldeplikt til barneverntjenesten
- iverksette tiltak for å gi kommunen overordnet oversikt over hvilke barn som har behov for samordnet tjenestetilbud
- fortsette implementeringsarbeidet med prosedyrer for å avgjøre hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen av tjenestetilbud ved behov

Horten 22.04.25

2. Innledning

2.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Horten kommune i sak 27/24. Bakgrunnen for bestillingen er kommunestyrets vedtak i møte 17.09.2024, sak 103/24 (plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024-2027).

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

2.2. Bakgrunn

Arbeidet med tidlig innsats er ikke nytt, men det har de siste årene vært særlig løftet frem gjennom blant annet 0 – 24 samarbeidet, som startet i 2015¹, nasjonal faglig retningslinje om tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge, som kom i 2019 og omfattende endringer i barnehageloven og barnevernsreformen i 2022. Tidlig innsats, med tiltak som er godt tilpasset barnas og familienes behov, er en investering i innbyggernes velferd, men kan også spare kommunen for mer inngripende og kostbare tiltak senere.

Det følger av barnevernloven § 15-1 at kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer. Kommunen skal sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier, og utarbeide en plan for arbeidet med å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler adferdsproblemer.

Høy kvalitet på barnehagetilbudet er en viktig del av arbeidet for at barn skal få en god barndom, og virker også helsefremmende og forebyggende og bidrar til å utjevne sosiale forskjeller². Fra 1. januar 2021 fikk barnehagene en undersøkelsesplikt og en aktivitetsplikt for å sikre barnehagebarn et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø.

Om Hortensbarnehagene

I Horten kommune er det 7 kommunale barnehager og 6 private barnehager, i tillegg er det 3 familiebarnehager.

Barnehage	Antall barn	Eierform
Bjørnestien barnehage	157	Kommunal
Blåbærlyngen barnehage	103	Kommunal
Gartnerløkka barnehage	68	Kommunal
Rørehagen barnehage	100	Kommunal

¹ I regi av Utdanningsdirektoratet

² Kunnskapsdepartementet. Meld. St. 19 (2015–2016)

Skavli barnehage	76	Kommunal
Strandparken barnehage	77	Kommunal
Åsgårdstrand barnehage	70	Kommunal
Trimveien barnehage Da	36	Privat
Stifinneren barnehage	48	Privat
Espira Baggerødbanen barnehage	160	Privat
Espira Nykirke barnehage	68	Privat
Læringsverkstedet Borre idrettsbarnehage	57	Privat
Læringsverksedet Lillås barnehage	61	Privat
Horten familiebarnehage	8	Privat
Skrukketrollet familiebarnehage Da	9	Privat
Sommerfugl familiebarnehage	4	Privat

Tabell 1: Oversikt over barnehager i Horten kommune i 2024, antall barn i hver og eierform. Tall hentet fra [Utdanningsdirektoratet](#).

Alle de kommunale barnehagene har en styrer og en eller flere assisterende styrere. Videre har barnehagene pedagogiske ledere, fagarbeidere³, assistenter og læringer. I tillegg kan det være spesialpedagoger i barnehagene.

Over 90 % av innbyggerne i Horten kommune mellom 1-5 år går i barnehage. I 2024 gikk 651 barn mellom 0-6 år i kommunal barnehage og 451 barn på samme alder i privat barnehage⁴.

2.3. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Hvordan har kommunen fulgt opp «Forebyggende plan mot omsorgssvikt og adferdsvansker»?
2. I hvilken grad sikrer kommunen at barnehagene jobber forebyggende med det psykososiale barnehagemiljøet?
3. I hvilken grad jobber de kommunale barnehagene forebyggende med det psykososiale barnehagemiljøet?
4. Har kommunen tiltak for å sikre at utsatte barn i kommunale barnehager får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud?

³ barnehagelærere, barne- og ungdomsarbeider og barnehagemedarbeider

⁴ Kilde: Statistisk sentralbyrå

Revisjonskriteriene⁵ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven, barnehageloven, forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, samt nasjonal faglig retningslinje for tidlig oppdagelse av utsatte barn og nasjonal veileder for samarbeid om tjenester til barn, unge og deres. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

2.4. Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen vil begrenses til perioden 2022-2024.

Vi har i utgangspunktet ikke hjemmel til å revidere private barnehager, men kommunens private barnehager har fått tilbud om å svare på spørsmål om kommunens arbeid rettet mot dem. Kun én barnehage meldte ifra at den ønsket å delta, noe vi vurderte at ikke ville gi et dekkende bilde av hvordan de private barnehagene i kommunen vurderer kommunens arbeid.

I problemstilling 3 avgrenser vi mot tilfeller der det er oppnevnt barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a, da loven er klar på at det er koordinatoren som sørger for samordningen.

2.5. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Sofie Louise Rodrigues Berge, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet kommunens barn- og familiesjef, barnehagesjef, barnehagefaglig rådgiver, fagleder og rådgiver i barnehagemyndigheten, samt styrere, assisterende styrere, pedagogiske ledere og spesialpedagoger i fire utvalgte kommunale barnehager. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle ansatte i kommunale barnehager i Horten kommune med en svarprosent på 92 og gått gjennom sentral dokumentasjon.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

2.6. Kommunedirektørens/rådmannens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 22.april 2025, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedirektøren har ikke ført til endring i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

⁵ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

3. Arbeidet med «Forebyggende plan mot omsorgssvikt og adferdsvansker»

Problemstilling 1: Hvordan har kommunen fulgt opp «Forebyggende plan mot omsorgssvikt og adferdsvansker»?

Problemstilling 1 er en såkalt beskrivende problemstilling. Det er derfor ikke utledet revisjonskriterier til denne problemstillingen.

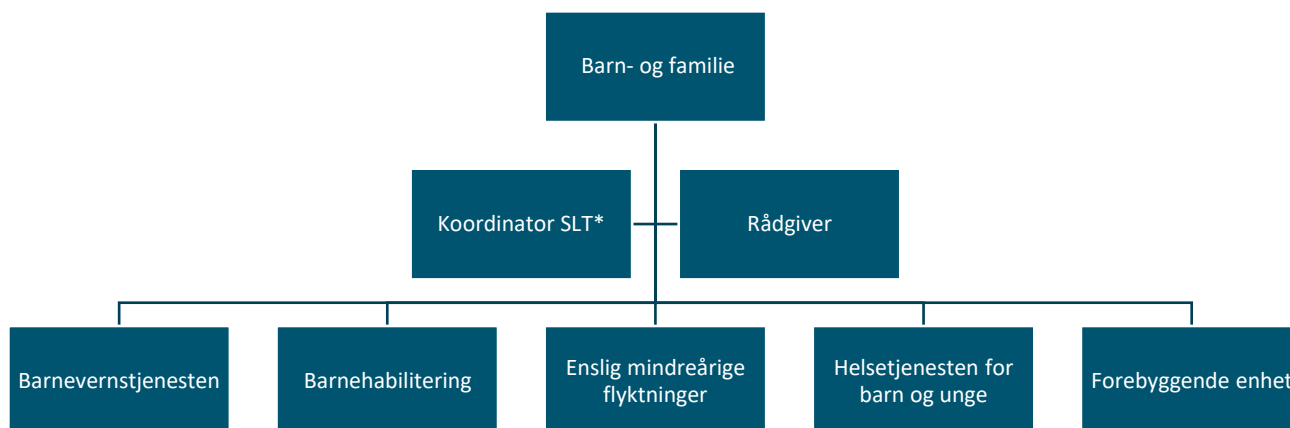
3.1. Utarbeidelse

Det følger av barnevernsloven § 15-1 annet ledd at kommunestyret skal vedta en plan for kommunens arbeid med å forebygge at barn og unge blir utsatt for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer. Målet med planen er å bidra til overordnet forankring av det forebyggende tilbudet og av fordelingen av kommunens ressurser til dette arbeidet⁶. Kravet om forebyggende plan trådte i kraft 01.01.2023.

Horten kommune begynte prosessen med å lage en plan høsten 2022, men selve planarbeidet kom ikke for fullt i gang før på nyåret i 2023. Årsaken til dette var at kommunen ventet på en varslet veileder for planarbeidet fra Bufdir. Det kom imidlertid aldri noen slik veileder fra Bufdir. «Forebyggende plan mot omsorgssvikt og adferdsvansker» ble vedtatt av kommunestyret den 14.11.2023, i sak 158/23.

Barn- og familiesjefen har ledet arbeidet med å utarbeide planen. Barn- og familiesjef er organisert under kommunalsjef for kultur, oppvekst og familie, med ansvar for følgende:

⁶ Prop. 133 L 2020-2021 kap. 25



Figur 1: Organisasjonskart over Barn- og familie. Koordinator SLT har ligget under Barn- og familie, men det foregår en organisasjonsendring i løpet av 2025 hvor koordinator SLT flyttes under kommunalsjef for Kultur, oppvekst og familie.

I planarbeidet nedsatte barn- og familiesjefen en arbeidsgruppe bestående av:

- Leder for barneverntjenesten.
- Leder for forebyggende enhet.
- Rådgiver for barn og familietjenesten.
- Leder for helsetjenesten barn og unge.
- Leder for barnehabilitering.
- Leder for enhet for enslige mindreårige flyktninger.
- SLT⁷-koordinator.
- I deler av arbeidet var også skolesjef og barnehagesjef deltatt, samt ledere for PPT, NAV, Helse- og boligservice, EROPH og kultur.
- Tillitsvalgte og verneombud er orientert og konsultert underveis.

Kommunalområdet kultur, oppvekst og familie er mest berørt av planen, men også kommunalrådene arbeid og inkludering, og helse og mestring, har roller i planen.

Planen har tilsvarende oppsett og struktur som temaplan «Trygg og inkluderende oppvekst (0-24)» som ble vedtatt den 10.11.21, sak 128/21. Det vil si at har følgende innhold:

1. Sammendrag
2. Bakgrunn
3. Begrepsavklaringer

⁷ SLT står for Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak
Vestfold og Telemark revisjon IKS

4. Relevante lovverk og føringer
5. Kunnskapsgrunnlag
6. Satsningsområder og målsetninger
7. Tiltak
8. Konsekvenser
9. Vedlegg

Horten kommune har valgt å bygge planens faglige innhold på kunnskap om risiko- og beskyttelsesfaktorer knyttet til familie, miljø og barns sårbarheter. Det var KORUS⁸ sør som foreslo denne vinklingen. Vinklingen er også i tråd med veiledningsmateriell publisert av Statsforvalterens nasjonale gruppe for arbeid med barnekonvensjonen i praksis⁹. Horten kommune har også valgt å bygge det faglige innholdet i planen på kunnskapstrekanten (som tar for seg barnets utviklingsbehov, foreldrenes kapasitet og familie og miljø)¹⁰. De to modellene henger nært sammen.

I planen vises det til Ø. Kvello, som definerer risikofaktorer som «en felles betegnelse på forhold som øker faren for at personer utvikler psykiske eller sosiale vansker», og beskyttelsesfaktorer som «noe som demper sannsynligheten for utvikling av vansker når risikofaktorer er til stede». For å kunne kartlegge og identifisere risiko- og beskyttelsesfaktorer kan kunnskapstrekanten benyttes som et analyseverktøy. Kunnskapstrekanten gir beskrivelse av hva slags behov som kreves for at barnet skal ha en sunn utvikling. De tre hovedkategoriene barnets behov deles inn i er; foreldrenes omsorgskompetanse, barnets utvikling og behov og familie og miljø. Når behovene ikke dekkes – av ulike årsaker – innebærer dette en risiko i barnets utvikling. Implementeringen av kunnskapstrekanten skal sikre at ansatte i Oppvekst styrker sin kompetanse både på å identifisere, men også følge opp barns behov.

Mål i planen er å forebygge omsorgssvikt og adferdsvansker. Planens delmål er knyttet til satsingsområdet God oppvekst i kommuneplanens samfunnsdel og hovedmålet «Det er trygt å vokse opp i Horten kommune». Delmålene er som følger:

- Alle barn som står i risiko for å vokse opp med omsorgssvikt eller atferdsvansker identifiseres tidlig
- Styrke foreldrenes omsorgskompetanse
- Barn og unge opplever skole, barnehage og fritid som trygge arenaer som gir de mulighet til sosialt fellesskap og mestring
- Barn med ulike typer utviklingsvansker identifiseres tidlig og sikres riktig hjelp

⁸ Kompetansesenter for rusfeltet

⁹ Kilde: [Statsforvalteren](#)

¹⁰ Også kalt Integrated Childrens System (ICS) og kunnskapsmodellen.
Vestfold og Telemark revisjon IKS

- Det jobbes systematisk og helhetlig i hele kommunen for å bedre levekår for barnefamilier

Tiltakene i planen

I planens pkt. 7.1 følger en tiltaksoversikt. Tiltakene er sortert ut ifra hvilket delmål tiltaket skal bidra til å nå og grønt, gult og rødt nivå som indikerer om tiltaket er ment til å være forebyggende mot¹¹:

- hele befolkningsgrupper uten at en har identifisert individer eller grupper med forhøyet risiko,
- grupper med kjent og/eller forhøyet risiko for å utvikle problemer eller
- individer med høy risiko eller klare tegn på problemer.

Det er vedtatt totalt 127 tiltak som til sammen skal bidra til å forebygge at barn og unge blir utsatt for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer. Det fremgår av tiltaksoversikten hvorvidt et tiltak/kompetanse er noe kommunen må utvikle eller allerede har.

Tiltaksoversikten viser hvem som har ansvaret for hvilke tiltak, samt hvordan det skal samarbeides rundt tiltakene. Det fremgår av planen at den innehar tiltak som er gjennomførbare utfra dagens ressursituasjon og tilgjengelig kompetanse.

3.2. Forankring av planen

I forbindelse med planens utarbeidelse ble det avholdt fagsamlinger og workshops med alle enhetene som har en rolle i planen.

Planen har vært sendt på intern høring til alle aktører som har medvirket i prosessen og deres ledere. Det er avholdt eget medvirkningsmøte med HTV FO (Fellesorgansisasjonen), FF (Fagforbundet), Delta, NSF (Norsk sykepleierforbund), hovedvernombud og UDF (Utdanningsforbundet). Tidligere kommunalsjef for Oppvekst var løpende involvert i arbeidet. Barn- og familiesjef har også hatt dialog med barnerådet og ungdomsrådet underveis. Barn- og familiesjef opplever at arbeidet med planen har blitt prioritert.

Eksterne aktører har også blitt involvert. Politiets forebyggende avdeling, Landsforeningen for barnevernsbarn og Organisasjonen for barnevernsforeldre har fått mulighet til å gi innspill til planen. Barn- og familiesjefen, sammen med sin arbeidsgruppe, har deltatt på elevrådskonferansen, hvor barn og unge fikk mulighet til å gi innspill til blant annet temaene vennskap og ensomhet. Barn- og familiesjefen forteller at det har vært forsøkt å involvere barn og unge i størst mulig grad, men at det har ikke fungert optimalt. Arbeidet har tatt lenger tid, nettopp med tanke på å sikre medvirkning fra barn og unge.

¹¹ Forebyggingstrekanten, de ulike nivåene har ulike formål og ulike målgrupper.
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Ifølge barn- og familiesjefen har det vært en krevende øvelse å jobbe på tvers av ulike fag og tjenester, da disse bruker ulike terminologi. Barn- og familiesjef forteller at den brede medvirkningen og forankringen er årsaken til at planen har tatt et år å utvikle. Samtidig mener hun at medvirkning og forankring har vært essensielt for at planen ikke skal bli liggende i en skuff.

I forkant av at planen ble vedtatt av kommunestyret, i november 2023, presenterte barn- og familiesjefen planen for kommunedirektøren og alle kommunalsjefene i et møte, samt for politikere i hovedutvalget for kultur, oppvekst og familie i deres møte 31.10.23, sak 050/23. Planen har også vært behandlet i hovedutvalg for helse, omsorg og sosial, barnerådet og i ungdomsrådet.

Planen ble sendt til Statsforvalteren i Vestfold før politisk behandling, og barn- og familiesjefen forteller at kommunen fikk gode tilbakemeldinger på hvordan de har løst planarbeidet.

3.3. Implementering og oppfølging

Det følger av planens pkt. 2.5 at kommunalsjef Oppvekst, nå kommunalsjef for Kultur, oppvekst og familie¹², har det overordnede ansvaret for at tiltakene i planen følges opp. Enhetsledere og avdelingsledere i aktuelle kommunalområder skal gjennom sitt lokale planverk (virksomhetsplaner), påse at tiltak blir implementert og evaluert.

Å innarbeide den forebyggende planen inn i virksomhetsplanene for 2024 i Framsikt, fikk ikke kommunen til. Den forebyggende planen ble vedtatt i november 2023, vi får opplyst at dette var for sent for å få tiltakene inn i de nye virksomhetsplanene som skulle rulles ut.

Etter planen ble vedtatt ble det nedsatt en tverrsektoriell arbeidsgruppe som skulle ha et særlig ansvar for at planen, med tilhørende tiltak følges opp, evalueres og eventuelt korrigeres. Det følger av planen at arbeidsgruppen og så skulle få ansvar for å påse at samarbeid på tvers av enheter og kommunalområder ivaretar intensjonen i ny samordningsplikt. Arbeidsgruppen består av:

- Barnevernleder
- Leder Helsetjenesten
- Leder Forebyggende enhet
- Barnehagesjef
- Skolesjef
- EROPH
- NAV
- Kultur og fritid
- Barn- og familiesjef er leder av arbeidsgruppen

¹² Det har vært en omorganisering siden planen ble laget.

Arbeidsgruppen skal møtes tre ganger pr år, i forkant av tertialrapportering, dvs. februar, august og november. I og med at den forebyggende planen ikke har vært lagt inn i lokale planverk, har det i stedet blitt utarbeidet et skjema i excel som ble brukt til å oppdatere tiltaksoversikten med status i 2024, denne har vært tilgjengelig for alle i arbeidsgruppen via teams. Ansvar for å innhente status har blitt gitt til medlemmer i arbeidsgruppa, oversikten har blitt oppdatert i forkant av møtene i 1. og 2. tertial. Revisor har sett dokumentasjon på oppdatert oversikt over status på tiltak som gjensto da planen ble vedtatt. Flere tiltak er dokumentert gjennomført, under arbeid eller videreført til virksomhetsplan for 2025.

Fra 2025 vil de tiltakene i den forebyggende planen som ikke allerede er implementert legges inn i virksomhetsplanene i Framsikt. Dette vil gi hver enhet bedre oversikt over «sine» tiltak.

Status presenteres i SLT/folkehelsemøte en til to ganger pr år. Det skal gis orientering til hovedutvalg for kultur, oppvekst og familie en gang pr år i forbindelse med tilstandsrapporten. Det fremgår av kommunestyrets vedtak om planen at det ved årlig tilstandsrapport innen fagområdet skal inkluderes resultatene av tiltakene i planen. Barnevernstjenesten rapporterer årlig i en tilstandsrapport, rapportering på forebyggende plan er inkludert i denne for 2024. Barneverntjenestens tilstandsrapport ble behandlet i kommunestyret 17.12.24 sak 173/24¹³.

I rapporteringen går det frem at flere av nye foreslåtte tiltak er utredet og iverksatt, innenfor eksisterende rammer med tilgjengelig kompetanse. Eksempel på dette er opprettelse av «Hjemmeveiledningsteamet», som skal jobbe tett på familier hvor barnet har utviklingsforstyrrelse (autisme, ADHD og Tourettes syndrom). Innføringen av kunnskapstrekanter i hele Oppvekst går også som planlagt, i nært samarbeid med RVTS¹⁴. Det kommer også frem at det meste av det forebyggende arbeidet skjer i barnehager og skoler, men også på fritidsarenaer og i nærmiljø, og gjennom helsetjenesten for barn og unge (helsestasjonen og skolehelsetjenesten). Det fremgår at det er mye bra forebyggende arbeid i Horten kommune, både gjennom systematisk forebyggende arbeid på helsestasjonen og i skolehelsetjenesten, tverrfaglig samarbeid i barnehager og skoler, og et styrket samarbeid med særlig NAV og EROPH. Viktigheten av at det forebyggende arbeidet fremover dreier fra individfokus til mer familierettet arbeid understrekes.

I 2022 ble Forbyggende enhet opprettet. Dette er en tverrfaglig enhet som skal bidra til styrket innsats blant barn og unge i Horten kommune. Enheten jobber inn på alle arenaer som barn og unge ferdes. Etableringen av Forebyggende enhet er en stor og viktig satsing på forebyggende arbeid i Horten kommune, med et tydelig mål om at barn og unge skal riktig hjelp tidlig nok til å hindre skjevutvikling og også bidra til at antall saker til barneverntjenesten synker.

¹³ Tilstandsrapporten er også behandlet i råd for personer med funksjonsnedsettelse 12.11.2024 sak 045/24 og hovedutvalg for kultur, oppvekst og familie 19.11.2024 sak 067/24.

¹⁴ Regionalt Ressurssenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, region sør.
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Det har ikke vært gjort eller blitt planlagt en samlet, systematisk evaluering av den forebyggende planen enda, men vi får opplyst at det gjøres former for evaluering løpende og ifm. rapportering. Kommunen følger med på årlig oppvekstprofil, folkehelseprofil og ungdata som gir en viss oversikt over hvorvidt de lykkes med det forebyggende arbeidet. Kommunen bruker også mye intern statistikk her, som f.eks. antall bekymringsmeldinger til barneverntjenesten. Blant annet har kommunen sett behov for å korrigere noen tiltak i planen knyttet til barn i lavinntektsfamilier, årsak er økonomi og ressurser, og som nevnt er planen laget basert på dagens ressursituasjon og tilgjengelig kompetanse.

4. Kommunens forebyggende arbeid med psykososialt barnehagemiljø

Problemstilling 2: I hvilken grad sikrer kommunen at barnehagene jobber forebyggende med det psykososiale barnehagemiljøet?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha rutiner og tiltak for å sikre og følge opp det forebyggende arbeidet med psykososialt barnehagemiljø i de kommunale barnehagene
- Som barnehagemyndighet skal kommunen
 - veilede og påse at barnehagene følger reglene om psykososialt barnehagemiljø
 - følge opp uforsvarlige eller ulovlige forhold i barnehagene

4.1. Kommunens rutiner og tiltak for å sikre og følge opp det forebyggende arbeidet med psykososialt barnehagemiljø i kommunale barnehager

Rutiner og planer

Kommunens rutiner innenfor forebyggende barnehagemiljøarbeid ligger i Compilo¹⁵. Alle ansatte i Horten kommune har tilgang til Compilo. Alle pedagogene i barnehagen har egen PC. Øvrig personale bruker barnehagenes stasjonære PCer. En styrer trekker frem at denne er lite tilgjengelig i det daglige. Revisor har sett at rutinene også finnes på papir i barnehagene.

Kommunen har også styrende dokumenter som på sin nettside. I tabellen nedenfor omtales kort rutiner og planer Horten kommune har for å bidra til å sikre et trygt og godt barnehagemiljø:

Rutiner og styrende dokumenter:	Utdrag fra rutinene:	Gjeldende fra:
Stillingsbeskrivelser	- Styrer - Assisterende styrer - Pedagogisk leder - Fagarbeider - Barnehagelærer	- 2010 - 2010 - 2010 - 2010 - 2018

¹⁵ Handlingsveileder for psykososialt barnehagemiljø lå i Compilo under revisjonen, men var plassert i feil mappe, og kun som vedlegg. Revisor får opplyst at dette nå er rettet, samt at veilederen også skal legges inn på kommunens hjemmeside.

	- Assistenter - Spesialpedagogisk team	- 2010 - 2018 Merknad: I 2024 startet kommunen opp et arbeid med å revidere stillingsbeskrivelsene.
Rutine for personalets kompetanse i barnehagene	Hortens kommunale barnehager skal følge regjeringens kompetansestrategi for fremtidens barnehager, gjeldende for perioden 2023-2025: • minst 50 prosent av de ansatte i barnehagen skal være barnehagelærere • minst 25 prosent av de ansatte i barnehagen skal være barne- og ungdomsarbeidere • andelen styrere og barnehagelærere med mastergrad i barnehagen øker • alle ansatte i barnehagen får mulighet til kompetanseutvikling • alle barnehager utvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling	April 2024
Kompetanseplan for Hortensbarnehagen 2022-2025	Kommunen har følgende kompetansemål: • Hortensbarnehagen er en lærende organisasjon • Hortensbarnehagen fremmer inkluderende leke- og læringsmiljøer Planen viser til den helhetlige oppvekstplanen, hvor fire suksessfaktorer skal være førende for alle enheters kompetanseplaner: • Tidlig innsats • Forebygging	2022

	• Tverrfaglig samhandling • Dedikerte og utviklingsorienterte ledere Planen viser til mål i handlingsplanen for Hortensbarnehagen (se nedenfor), og knytter til kjennetegn på god praksis hos personalet til hvert mål. Det refereres i kompetanseplanen til at Hortensbarnehagen bruker prosjektarbeid som arbeidsmetode¹⁶. Horten kommune er tilknyttet regional ordning for kompetanseutvikling (Rekomp) og Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis¹⁷. Det følger av planen at tiltakene i Rekomp og kompetanseløftet skal være barnehagebaserte og sees i sammenheng med barnehagens utviklingsarbeid. Hortensbarnehagene har et eget lokalt nettverk, kompetansegruppa¹⁸. Minst 70 % av midlene fra regional ordning skal benyttes til barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak, som er hovedtiltaket i ordningen. Midlene er omgjort til timer som skal benyttes til samarbeid med universiteter og høyskoler (UH-sektoren). De resterende midlene benyttes nå til arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning. Kompetanseplanen skal rulleres hvert halvår, og da tilpasses barnehagenes aktuelle behov. Felles aktivitetsplan rulleres av barnehagemyndigheten i samarbeid med	
--	--	--

¹⁶ Dette står under kjennetegn på god praksis for fokusområdet inkluderende leke- og læringsmiljø.

Prosjektarbeidsmetoden blir ytterligere beskrevet i handlingsveilederen for psykososialt barnehagemiljø.

¹⁷ Kompetanseløftet er et tiltak for ledere og ansatte i barnehager, skoler og PP-tjenesten, og skal bidra til at den spesialpedagogiske hjelpen er tett på de barna som har behov for det. Kilde: Utdanningsdirektoratet (2024).

¹⁸ Kompetansegruppa i kommunen ledes av rådgiver i barnehagemyndigheten og er sammensatt av representanter fra både private og kommunale barnehager. Se mer i pkt 4.2.

	medlemmer i kompetansegruppa. Hver styrer legger i sin lokale plan og aktivitetsplan interne tiltak/temaer som gjelder for den enkelte barnehage. Revisor får opplyst at og at planen brukes som en mal og at eier/styrer prioriterer hva de har behov for.	
Handlingsplan for Hortensbarnehagen 2022-2025	Handlingsplanen beskriver grundig hvordan Hortensbarnehagen er organisert, og hvordan de skal jobbe i perioden. Kommunen har fastsatt to hovedmål: • Hortensbarnehagen gir et kvalitetsmessig godt tilbud som dekker barn og foresattes behov • Hortensbarnehagen er en lærende organisasjon Hortensbarnehagen har valgt psykososialt barnehagemiljø og inkluderende leke- og læringsmiljø som fokusområder i årene 2022-2025¹⁹. Målsettingene innenfor psykososialt barnehagemiljø er: • Alle barn har en plass i fellesskapet • Alle barn har et trygt og godt barnehagemiljø • Alle barn er robuste med tro på seg selv Målsettinger innenfor inkluderende leke- og læringsmiljø med kjennetegn på god praksis er: • Alle barn lærer i et lekende fellesskap • Leken har gode vilkår	2022

¹⁹ Det ble, våren 2024, revidert kjennetegn på god praksis knyttet til valgte fokusområder i et todagers styrerseminar med kommunale og private barnehager, her deltok styrere, assisterende styrere og administrasjonen. Prosessen ble ledet av prosessledere fra LENT AS. Bakgrunnen for revidering av kjennetegnene var at de ikke var konkretisert nok og at det dermed var vanskelig å måle oppnådd effekt. Arbeidet ble i etterkant fulgt opp i styrerverkstedene hvor Universitetet i Sørøst-Norge er faglig ansvarlig.

	• Alle barna er en del av et rikt språkmiljø Til målene er det også knyttet delmål.	
Handlingsveileder for psykososialt barnehagemiljø 2022-2025	Veilederen sier at personalet er den viktigste faktoren for å forebygge mobbing og krenkelser. Lek, vennskap og tilhørighet er viktig for alle barn og unge, ansatte skal støtte og veilede barn i dette. Anerkjennelse av barn, som inkluderer en likeverdig relasjon, er likeså viktig. Under forebygging av mobbing og krenkelser beskrives prosjektarbeid som en metode som handler om å skape en felles referanseramme og ivareta barnas stemme gjennom språk og deltakelse. Kjennetegn på god praksis for forebygging av mobbing og krenkelser er: • Personalet jobber målbevisst med sosial kompetanse i alle sammenhenger. • Leken prioriteres høyt. • Personalet og foreldre samarbeider godt om et godt psykososialt oppvekstmiljø. • Personalet er gode rollemodeller og har en anerkjennende, lyttende og tilstedeværende tilnærming til barn, hverandre og foresatte • Det arbeides systematisk med observasjon og pedagogisk dokumentasjon. • Personalet reflekterer og diskuterer temaer som gjelder barnehagemiljøet på aktuelle møtearenaer • Barns medvirkning sikres i personalets valg av metoder I handlingsveilederen er det rutiner for å avdekke mobbing og krenkelser. Mobbing er definert som handlinger fra voksne og/eller	2022

	barn som hindrer opplevelsen av å høre til, å være en betydningsfull deltager i fellesskapet og muligheten for medvirkning. Krenkelser kan forståes som negative engangshandlinger som har en dimensjon av makt eller avmakt. Det er listet 11 kjennetegn på barn som utsettes for mobbing og krenkelser som hjelpemiddel for å identifisere slikt, det er dog bemerket at dette ikke er fasit. Ansatte skal ved mistanke eller kjennskap til dette skal det skrives notat/referat og deretter varsle styrer. Styrer skal håndtere og følge opp, samt varsle eier ved alvorlige tilfeller. Styrer skal varsles om en ansatt krenker et barn, og varsle eier. Eier varsles direkte om styrer krenker barn. Foreldre blir informert og involvert. Barnehagen har plikt til å snarest undersøke ved mistanke eller kjennskap til at barn ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Denne undersøkelsen kan gjøres på ulike måter, men det skal være konkret og faglig vurdering og analyse av dokumentasjon fra undersøkelsen. Rutinen forslår noen mulige metoder. Observasjon og kartlegging må skriftlig dokumenteres. Barnets stemme og foresattes perspektiver skal lyttes til (og det skal gjøres barnets beste vurdering). Det skal også vurderes om andre tverrfaglig tjenester skal benyttes, som for eksempel utvidet Koordineringsteam. Dersom undersøkelser avdekker at barn eller en barnegruppe ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal det settes inn egnede tiltak. Tiltakene skal være kunnskapsbaserte og lovlige, tidsavgrenset og målbare, basert på en helhetsvurdering og barnets stemme skal	
--	---	--

	ilegges vekt og i størst mulig grad rettes mot barnehagemiljøet og sees i sammenheng med andre tiltak. Ved motstridende tiltak må dette vurderes opp mot hverandre. Denne vurderingen skal gjøres skriftlig. Barnehagen skal jevnlig følge opp tiltakene og ha et planlagt tidspunkt for evaluering. Det skal ved behov gjøres justeringer. Evalueringen skal gjøres i samråd med foreldre og barnets stemme skal ilegges vekt. Det kan være tilfeller hvor aktivitetsplikten er oppfylt, selv om barnet eller foreldrene ikke er fornøyd med barnehagemiljøet. Dette kan være når barnehagen har gjort alt som etter rimelighet kreves, og at barnehagens planer for videre tiltak er i samsvar med godt faglig skjønn. Dette fristiller ikke barnehagen, og barnehagen har fremdeles plikt til å sette inn tiltak videre så lenge barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Saken avsluttes om barnehagen og alle involverte parter opplever at det er et godt psykososialt barnehagemiljø. En avsluttet sak skal dokumenteres og lagres etter rutinen i den enkelte barnehage. Planen redegjør til slutt for viktigheten av foreldresamarbeid.	
Rutiner for barnehageloven §§ 41-42²⁰	Rutinen gjengir ordlyden i § 41 og sier videre bla. at å arbeide forebyggende særlig handler om personalets relasjonskompetanse, hvor de ansatte skal være varme og tydelige omsorgspersoner. Rutinen sier at alle ansatte, inkludert styrer, har ansvar for å arbeide forebyggende ved å fremme inkludering, vennskap og fellesskap, følge med	Mars 2023, revidert april 2024

²⁰ § 41 dreier seg om nulltoleranse og forebyggende arbeid. §42 dreier seg om plikt til å sikre at barnehagebarn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø (aktivitetsplikt).

	på hvordan barna har det i barnehagen og stoppe og hindre utestengelse og mobbing. Videre er ytterligere ansvar fordelt: Styrere i barnehagen har ansvar for at rutinen gjøres kjent i sin barnehage. Vider har styrer ansvar for å veilede og arbeide med kompetanseutvikling for barnehagens ansatte, utarbeide og revidere nødvendige systemer, skjemaer og maler, samt følge opp foreldresamarbeid og aktivitetsplan i samarbeid med pedagogisk leder når et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Pedagogiske ledere har ansvar for at rutinen følges, at organiseringen på avdeling fremmer et inkluderende fellesskap gjennom ukeplaner, smågrupper, pedagogisk innhold og veiledning av andre ansatte, at avdelingens psykososiale miljø er gjenstand for jevnlig observasjon, dokumentasjon og refleksjon på avdelingsmøter og følge opp, samt undersøke og iverksette tiltak for barn som ikke har et trygt og godt barnehagemiljø med foreldresamarbeid og aktivitetsplaner i samarbeid med styrer. Rutinen inneholder også retningslinjer for hvordan aktivitetsplikten ivaretas, dette innebærer gangen i «varsling» ved mistanke eller oppdagelse av at barn ikke har det trygt og godt, undersøke forholdene med observasjon/kartlegging, vurderinger og tiltak.	
Barns og foreldres rett til medvirkning	Rutinen gjengir kravene i barnehageloven § 3²¹. Styrer har ansvar for at retningslinjen gjøres kjent i sin barnehage. Styrer, pedagogisk leder og øvrig personale i barnehagen har ansvar for at retningslinjen følges.	Mai 2023

²¹ Gjelder barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste.

Rutiner for spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne	Tar for seg krav i barnehageloven §§ 32,33, 34, 35,36,38²². I tillegg har rutinen prosessbeskrivelser for gangen før og etter henvisning til PPT, og fordeling av ansvar. Barnehemagemyndigheten har plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp dersom barnet har særlig behov for det. Det står ikke noe rutinen om at barnehagen skal opplyse foreldrene om retten til å kreve en sakkyndig vurdering av om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp, jf. rammeplanen. Behovet for kompetanse vurderes for hvert enkelt barn i samsvar med sakkyndig vurdering. Spesialpedagogen knyttes til avdelingen der barn med vedtak og spesialpedagogisk hjelp har et barnehagetilbud. Vedtaketets omfang inneholder uketimer og varighet. Inkludert i timene ligger tid til samarbeid, for- og etterarbeid for ansatte rundt det enkelte barnet. Behovet for dette varierer for hvert enkelt barn og må sees over året som en helhet. En veiledende norm kan være at inntil 10% av tiden benyttes til dette²³. Det er kun i særlige tilfeller, og der det er presisert i vedtaket, at den spesialpedagogiske hjelpen skal gis som en- til en- trening. Barnehagens arbeid må innrettes slik at det blir en sammenheng mellom det allmennpedagogiske tilbudet for hele barnegruppa og spesialpedagogisk oppfølging av enkeltbarnet.	November 2021, revidert 2024
--	--	-------------------------------------

²² Omhandler samarbeid med barnets foreldre, PP-tjenesten, sakkyndig vurdering, vedtak, rett til skyss ifm. spesialpedagogisk hjelp, samt rett til tegnspråkopplæring.

²³ I de nye stillingsbeskrivelsene for pedagog i spesialpedagogisk team har det blitt lagt til rette for at det gis minimum 4 timer i uken, altså ikke lenger inntil 10 %. Barnehagesjefen opplyser at øvrige pedagoger i barnehagene har et minimum på 4 timer i henhold til særavtale for arbeidstid i barnehager (SFS 2201) og at det derfor har vært viktig å gi likelydende arbeidsvilkår knyttet til samarbeid og for og etterarbeid selv om pedagoger i spesialpedagogisk team ikke er underlagt særavtalen.

	Det er en egen prosessbeskrivende rutine for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Styrer er ansvarlig for å sikre slik tilrettelegging. Barnehagemyndigheten fattar vedtak om tilrettelegging. Ved vedtakstimer er tid til samarbeid, eventuelt for- og etterarbeid inkludert i personalets arbeidstid. Behovet for dette varierer for hvert enkelt barn og må sees over året som helhet. En veiledende norm kan være at inntil 5% av tiden benyttes til dette. Oppfølgingen kan gis til barnet direkte eller i gruppe. Det er kun i særlige tilfeller, og der det er presisert i vedtaket, at oppfølgingen skal gis individuelt. Barnehagens arbeid må innrettes slik at det blir et hensiktsmessig forhold mellom oppfølging av enkeltbarnets behov og arbeidet med å tilrettelegge læringsmiljøet for hele barnegruppa.	
Rutine for foreldresamarbeid	Formelle samarbeidsrutiner: • Foreldremøter – alle foreldre blir invitert på foreldremøte i barnehagen to ganger per barnehageår. Temaene på disse møtene varierer. • Foreldresamtaler • SU møter Oppstartsamtale – når barnet starter i barnehagen eller begynner på ny avdeling. I løpet av den første uken i barnehagen skal foreldre og barnehagelærer ha «bli kjent» samtale. Dvs. to samtaler. Årlig samtale - Barnehagen tilbyr én obligatorisk foreldresamtale årlig, og legger i	Januar 2022, revidert april 2024

	tillegg til rette for én samtale man kan benytte seg av. Samtale ved behov – barnehagen legger til rette for at foreldresamtaler kan avtales dersom barnehagen eller foreldrene har behov for det.	
--	--	--

Tabell 1: Rutiner og planer i Horten kommune for å bidra til å sikre et trygt og godt barnehagemiljø.

Handlingsplanen for Hortens barnehagen er et stort dokument som det er utfordrende å forholde seg til forteller barnehagesjefen. Vi får opplyst at det kan bli aktuelt å utvikle en kvalitetsplan tilsvarende det Hortensskolen har gjort etter hvert. Bakgrunnen for ønsket endring er at handlingsplanen er for lite konkret. Den er i hovedsak en oppsummering av alle planene som er aktuelle for barnehagene, og det barnehagene faktisk jobber etter, fokusområdene, er bare en liten del.

Vår spørreundersøkelse til alle de ansatte i de kommunale barnehagene viser at 91 % av de ansatte som svarte på undersøkelsen opplever å være godt kjent med felles planer/rutiner kommunen har i det forebyggende arbeidet med å sikre barna et trygt og godt barnehagemiljø, mens 6 % ikke er det og 3 % ikke vet. Bak disse tallene ser vi at alle styrerne og styrerassistendene har svart helt enig, mens 71 % av de pedagogiske lederne, 70 % av spesialpedagogene og 63 % av fagarbeiderne har svarer det samme. Lavest andel blant dem som er helt enig i å være godt kjent med felles planer og rutiner er assistenter (46 %) og læringer (40 %).

Møtestrukturer og rapporteringer

Barnehagesjefen i tjenesteområde Barnehage er «barnehageeier». Barnehagesjefen har månedlige ledermøter med de kommunale styrerne. Det er stytermøter med både kommunale og private barnehager to ganger i halvåret. Dette møtet planlegges og gjennomføres av barnehageadministrasjon og barnehagemyndigheten sammen.

De kommunale barnehagene har økonomirapportering til barnehagesjefen månedlig og tertial gjennom Framsikt. I månedsrapporteringen gjennomgås blant annet §§ 41-43, som omhandler psykososialt barnehagemiljø, avvik som er rapportert inn i Compilo, hvorvidt barnehagen har hatt tilsyn og oppfølging av sykefravær. Styrer skal i denne forbindelse svare på om det er mottatt noen meldinger om bekymring etter §§ 41-43. I rapporteringsskjemaet er, fra februar 2025, §§ 42 og 43, delt inn egne, atskilte punkter for å gi bedre oversikt over hva saken gjelder. Dersom det rapporteres inn meldinger på dette, eller barnehagesjefen har fått direkte henvendelser, veileder barnehagesjefen styrer i den aktuelle barnehagen. Barnehagesjefen dokumenterer styrers meldinger fra foresatte om bekymring inn i kommunens journal - og arkivsystem. Kommunens rutine sier ikke hva som skal gjøres videre med håndteringen av meldinger til barnehageeier om mistanke eller kjennskap til at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø eller mistanke om eller

kjennskap til at ansatte eller styreren i barnehagen krenker et barn. Mål og tiltak i virksomhetsplanen rapporteres det på tertialvis.

Barnehagesjefen gjennomfører virksomhetssamtaler med alle de kommunale barnehagene. Det er ulike temaer fra år til år, av mal fra 2024 går det frem at følgende temaer gjennomgås:

- suksesshistorier
- refleksjon om barnehagens arbeid med fokusområdene i handlingsplanen
- status og refleksjon om barnehagens spesialpedagogiske timer og tilrettelegging for barn med spesielle behov
- refleksjon og dialog om resultater fra foreldreundersøkelsen
- gjennomgang av barnehagens HMS-arbeid, interne rutiner og avvik og tverrfaglig samhandling
- områder som har vært spesielt krevende

Særlig barnehagenes arbeid med fokusområdene i handlingsplanen gjelder psykososialt barnehagemiljø, da Hortensbarnehagen har valgt psykososialt barnehagemiljø og inkluderende leke- og læringsmiljø som fokusområder i årene 2022-2025.

Barnehagene har fem planleggingsdager i året. På en av dagene pleier barnehagemyndigheten, sammen med kompetansegruppa, å ha felles samling for alle barnehagene i kommunen med tema ut fra føringer i handlingsplanen og kompetanseplanen for Hortensbarnehagen, dvs. at det kan omhandle temaer relevant for barnehagemiljø. Vi har fått opplyst at temaet for den siste fellessamlingen var prosjektarbeidets relevans for barnehagemiljøet (se pkt. 5.2 ang. prosjektarbeid).

Horten kommune har et spesialpedagogisk fagnettverk som koordineres av assisterende styrer ved Bjørnestien barnehage. Møtene planlegges sammen med barnehageadministrasjon, barnehagemyndigheten i kommunen og PPT. Det er 4 nettverksmøter i året om faglige temaer aktuelt for å jobbe med spesialpedagogiske behov. I nettverket deltar styrere, assisterende styrere, et utvalg av pedagogiske ledere og spesialpedagoger.

I tillegg har det, gjennom kompetanseløftet, vært seks samlinger som berører tidlig innsats og inkludering av alle barn og unge i et inkluderende fellesskap i 2023 og 2024. Det er Læringsmiljøsenteret ved Universitetet i Stavanger som har vært faglig ansvarlig for disse samlingene. Samlingen har vært for barnehage, skole og SFO.

Andre tiltak

Vi får opplyst at rutiner gjennomgås på ledermøter med de kommunale styrerne og i styremøter og myndighetsmøter med kommunale og private barnehager for tverrfaglige rutinene. Reviderte rutiner legges i leseliste til de kommunale styrerne i Compilo og på teams under Hortensbarnehagen. I tillegg informeres det om endrede rutiner i månedlig nyhetsbrev til de

kommunale barnehagene.

Kommunen har en mal for «ledelsessystem», som alle de kommunale barnehagene skal følge. Malen omfatter organisering av barnehagen og representanter i foreldrerådet, arbeidsutvalg, samarbeidsutvalg og foreldreutvalg i Horten kommune, samt struktur for HMS arbeid, rapportering, interne og eksterne møter og øvrige rutiner. Barnehagene er forpliktet å oppdatere ledelsessystemet sitt i Compilo årlig, og barnehagesjefen følger opp at styrer gjør dette.

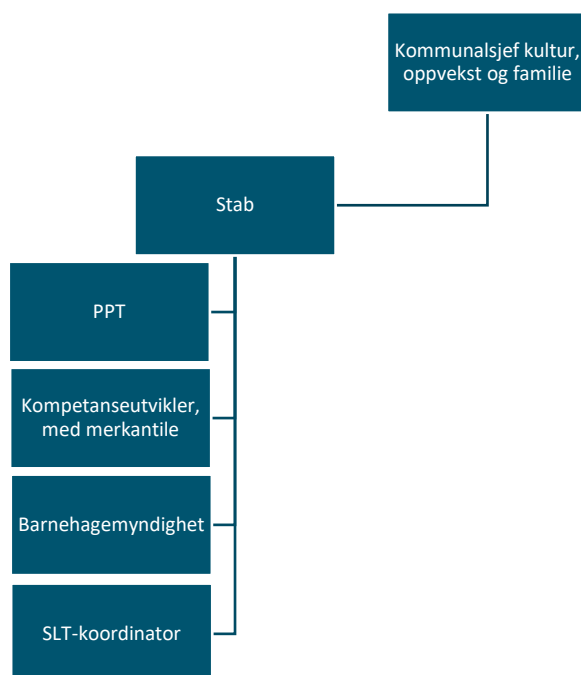
Kommunen har også en mal for årsplanen som alle barnehagene skal utarbeide. Det fremgår av malen at årsplanen skal inkludere personalets refleksjoner over det pedagogiske arbeidet når det gjelder omsorg, lek, danning og læring. Vi har sett at dette gjøres i noe ulik grad i praksis, se pkt. 5.2.

Kommunen omorganiserte det spesialpedagogiske arbeidet høsten 2024. Tidligere hadde en spesialpedagog gjerne ansvar for to og tre barnehager, men nå er det ingen spesialpedagoger som skal være i mer enn en barnehage²⁴. Dette gjør at spesialpedagogen får en bedre tilknytning og tilhørighet til barnehagen, kan jobbe tett på hele barnegruppa og ikke bare enkeltbarn og blir en del av personal- og ledergruppa i barnehagen får vi opplyst. Spesialpedagogene i kommunens spesialpedagogiske team, som jobber ute i kommunale og private barnehager, er underlagt barnehageadministrasjon. I de kommunale barnehagene har barnehagesjefen delegert personalansvaret til styrer, mens barnehagesjefen er personalansvarlig i de private barnehagene. Gjennom intervjuer forteller flere spesialpedagoger at det er bra for det forebyggende barnehagemiljøarbeidet å kun ha tilknytning til en barnehage.

4.2. Barnehagemyndigheten arbeid med å veilede og påse at regler om psykososialt barnehagemiljø følges

Kommunens barnehagemyndighet ligger i kommunalområdet kultur, oppvekst og familie. Fra januar 2024 har barnehagemyndigheten hatt en fagleder i 100 % stilling, tidligere var nåværende fagleders stilling delt mellom barnehagemyndigheten og barnehageeier. Lovkravet om at oppgavene bør være delt trådte i kraft i 2021, fagleder forteller at kommunen har brukt tid omorganiseringen som følge av pensjon og nytilsettinger.

²⁴ Det kan unntaksvis ved sykefravær være en spesialpedagog som er i to barnehager.
Vestfold og Telemark revisjon IKS



Organisasjonskart – utsnitt av stab i kommunalområdet kultur, oppvekst og familie

Rutine for tilsyn

Barnehagemyndigheten har en egen rutine for tilsyn. Det står i rutinen at kommunestyret har det øverste tilsynsansvaret med den kommunale forvaltningen og bestemmer hvilket organ i kommunen barnehagemyndigheten skal legges til, jf. kommuneloven §§ 10, 12 og 23. Denne henvisningen antas å måtte være til tidligere kommunelov. Videre går det frem at kommunalområdet kultur, oppvekst og familie er delegert ansvaret for barnehagemyndigheten. Rutinen inneholder henvisning til barnehageloven §§ 10 og 53, som omhandler barnehagemyndighetens ansvar for å påse og veilede barnehagene slik at de drives i samsvar med regelverk.

Barnehagemyndigheten legger risikovurderinger til grunn for valg knyttet til hvordan myndigheten skal utøves, og gjør løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven med forskrifter, både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene. Dvs. at barnehagemyndigheten åpne tilsyn i barnehagene der de, til enhver tid, mener sannsynligheten for brudd på regelverket er størst. Hvor alvorlige konsekvenser regelbruddene har, er også en del av vurderingen. Aktuelle informasjonskilder for risikovurderinger kan være årsmeldinger, klagesaker, bekymringsmeldinger, vedtekter, årsplaner, foreldreundersøkelser, medieoppslag, møtepunkter og øvrig kontakt med barnehagene og barnehageeierne. Fra 2025 skal det lages en plan for den planlagte tilsynsaktiviteten, denne skal vedtas politisk i hovedutvalget for kultur, oppvekst og familie.

Kunnskap om barnehagene benyttes av barnehagemyndigheten ved valg av virkemidler som:

- Veiledning eller tilsyn
- Tema det skal veiledes i eller føres tilsyn med
- Barnehager det skal veiledes i eller føres tilsyn med
- Varsel om stedlig tilsyn
- Uanmeldt tilsyn
- Varsel om dokumentkontroll
- Omfang og hyppigheten

Rutinen viser gangen i forberedelsene til tilsyn og gjennomføring av anmeldt tilsyn, dokumenttilsyn og uanmeldt tilsyn. Gangen etter tilsyn er også beskrevet. Rutinen viser også hvilke skriftlige dokumenter som skal utarbeides ifm. tilsyn og hva en foreløpig og endelig tilsynsrapport skal inneholde. Det følger ikke av rutinen hva vedtak om pålegg om retting av ulovlige forhold etter barnehageloven §16 skal inneholde, annet enn frist for retting.

Rutinen inkluderer forvaltningslovens bestemmelser om forhåndsvarsling, partenenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, forsvarlig saksutredning og rimelig frist for retting av ulovlige forhold. Det vises til barnehageloven § 53 i rutinen om at hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan barnehagemyndigheten vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Det er vist til klagefrist til fylkesmannen på tre uker, samt at rutinen linker til forvaltningsloven kap. V om vedtak og VI om klage og omgjøring. Det er i rutinen vist til både forvaltningsloven § 16 og kommuneloven § 60 når det gjelder rimelig frist for retting. I gammel kommunelov gjaldt § 60 a-e statlig tilsyn med kommunen og fylkeskommunen, men i ny kommunelov finnes ikke § 60.

Horten kommune har en felles rutine for hvordan innsynsbegjæringer skal behandles for å sikre enhetlig og korrekt behandling av alle innsynsbegjæringer.

Barnehagemyndigheten har også en egen rutine for behandling av klager fra foresatte, som sier at barnehagemyndigheten skal følge opp alle bekymringsmeldinger/klager som kommer. Det står at foreldre som hovedregel skal veiledes til å ta klagen opp med barnehagen eller samarbeidsutvalget i barnehagen dersom klagen gjelder generelle forhold i barnehagen. Kontaktinformasjon til barnehagemyndigheten er tilgjengelig på kommunens nettside. Hvordan en melding følges opp bestemmes av meldingens innhold/omfang og alvorlighetsgrad. Hvis innholdet i en bekymringsmelding er av en slik art at andre lovverk i tillegg til barnehageloven berøres, skal barnehagemyndigheten koble inn rett instans. Videre inneholder rutinen hvilken tilbakemelding klager skal få, hvordan dokumentasjon skal sikres og at risikovurderinger brukes for å vurdere riktig bruk av virkemidler – dvs. alvorlighetsgraden sammen med risikovurderinger som avgjør om barnehagemyndigheten må gjennomføre tilsyn eller om det kan veiledes.

Det følger også av rutinen for behandling av klager at kommunens vedtak om retting av lovbrudd eller stenging av barnehage er et enkeltvedtak, og at vedtaket derfor inneholde informasjon om klagerett til Statsforvalteren, klagefrist og mulighet til innsyn i sakens dokumenter.

Gjennomførte tilsyn

I 2022 gjennomførte barnehagemyndigheten tilsyn med ansattes politiattest i alle barnehagene i kommunen, det ble gitt fem avvik totalt.

I perioden 2022 til 2024 har barnehagemyndigheten gjennomført syv tilsyn etter bestemmelsene om psykososialt barnehagemiljø. I de syv barnehagene ble det avdekket 14 avvik, fordelt slik:

- Espira Baggerødbanen barnehage, 2 avvik
- Blåbærlyngen barnehage, 0 avvik
- Gartnerløkka barnehage, 2 avvik
- Babyhagen familiebarnehage, 3 avvik
- Lilaas gård barnehage, 3 avvik
- Trimveien barnehage, 3 avvik
- Stifinneren barnehage, 1 avvik

Det som går igjen av avvik i tilsynene i de private barnehagene er mangelfulle rutiner knyttet til barnehageloven § 43 om skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider i barnehagen, krenker et barn. Barnehagemyndigheten ser også at det er en utfordring at rutiner ikke er enkle nok.

De to avvikene som er gitt i den kommunale barnehagen Gartnerløkka dreide var:

1. Barnehagen har ikke en praksis som sikrer at de ansatte oppfyller sine forpliktelser, som følger av §42, for å følge med, melde fra og undersøke ved mistanke om eller kjennskap til at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.
2. Barnehagen har ikke en praksis som sikrer at de ansatte oppfyller sine forpliktelser, som følger av §43, for straks å melde fra til styrer dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en annen ansatt krenker et barn.

Barnehagemyndigheten er to stykker ute når det gjennomføres tilsyn. Det snakkes alltid med foreldre når tilsyn gjennomføres, da gjerne foreldrerepresentanter i barnehagens samarbeidsutvalg.

Flere tilsyn har gått over lang tid fordi tilsyn- og vedtaksprosesser skal følge krav i forvaltningsloven forteller fagleder. Det brukes også mye tid på veiledning underveis. Alle tilsynene har blitt avsluttet som følge av at barnehagemyndigheten har mottatt dokumentasjon på at avviket er rettet. To av de syv barnehagene som har hatt tilsyn er kommunale, de øvrige er private og en

familiebarnehage med kommunal tilknytning. Fagleder forteller at barnehagemyndigheten har en policy på å gjøre like mange tilsyn med private og kommunale barnehager. Årsaken til at det ikke har vært en likevekt mellom tilsyn med private og kommunale barnehager i perioden forteller fagleder at er som følge av informasjon dokumentert i risikovurderingen. Inngangen til to av tilsynene med de private barnehagene var særlig foreldreklager.

Veiledning

Barnehagemyndigheten sier at de veileder mye ifm. tilsyn. Ut over dette har det vært veiledning gjennom felles styrermøter med barnehagesjefen, som, som tidligere nevnt, avholdes to ganger i halvåret for alle barnehagene i Horten. Barnehagemyndigheten har videre myndighetsmøte med kommunale og private barnehager to ganger pr. halvår, barnehageadministrasjon ved kommunal eier deltar også på dette møtet. Horten kommune er bevisste på at alt av kompetanseheving som formidles på styrermøter og myndighetsmøter, gjøres på styrermøtene der både kommunale og private barnehager er inkludert. Dette skaper felles rammer for kompetanseheving i Hortensbarnehagene. Forebyggende arbeid med psykososialt barnehagemiljø har vært tema på styrermøtene, hvor fagleder også har lagt frem samlede funn fra tilsynene med psykososialt barnehagemiljø.

Både fagleder for barnehagemyndigheten og barnehagesjefen trekker frem som særlig positivt at alle barnehagene i kommunen, uavhengig av om de er private eller kommunale, jobber i samme retning og har felles møter.

Kompetansegruppa i kommunen ledes av rådgiver i barnehagemyndigheten og er sammensatt av representanter fra både private og kommunale barnehager. Gruppa møtes 3-4 ganger i året for å planlegge kompetansehevingsaktiviteter, som f.eks. innhold felles planleggingsdager. Kommunen har også opprettet en felles Teamskanal hvor informasjon kan deles til alle barnehagene.

Andre tiltak

Som et ledd i felles kompetanseutvikling i Hortensbarnehagen har kommunen deltatt i den nasjonale satsingen fra Utdanningsdirektoratets om inkluderende barnehage- og skolemiljø (IBSM). Hovedinnholdet i satsingen var:

- Forebygging, avdekking og håndtering av mobbing og andre krenkelser
- Utvikling og opprettholdelse av gode og trygge barnehagemiljø
- Organisasjon og ledelse, generell regelverkskompetanse og tverrfaglig samarbeid.

Satsingen styrket barnehagens kompetanse til å opprettholde og skape gode inkluderende barnehagemiljø, og å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser. Satsingen bygget på en barnehagebasert kompetanseutvikling og lærende nettverk. Hver barnehage hadde sin egen plangruppe. Det ble utarbeidet implementeringsplaner i den enkelte barnehage. Plangruppene møttes til samlinger felles i kommunen. Det er arrangert to planleggingsdager om temaet, i 2019 og 2020.

En del av nevnte satsing var at mobbeombudet i Vestfold og Telemark ved flere anledninger holdt foredrag for ansatte i Hortensbarnehagen, og at alle barnehagene har fått tilgang til aktuelle filmer og fagressurser om temaet. Alle barnehagene i Horten har også fått tilgang til digitale resurser, utarbeidet av Kari Pape, om psykososialt barnehagemiljø. Ved to anledninger har barnehagemyndigheten gitt informasjon til alle styrerne om lovkrav i kapitel VIII om psykososialt barnehagemiljø i sammenheng med satsningen og nytt lovverk fra 2021. Denne satsningen ses derfor i sammenheng med videre kompetansetiltak.

4.3. Revisors vurdering av kommunens arbeid med psykososialt barnehagemiljø

Rutiner, kjennskap til rutiner og kompetansehevende tiltak.

Våre undersøkelser viser at Horten kommune har mange rutiner og tiltak som skal sikre at de kommunale barnehagene jobber forebyggende med et trygt og godt barnehagemiljø.

Rutinene på dette området er i all hovedsak oppdaterte og finnes tilgjengelig. Etter vår vurdering har kommunen flere hensiktsmessige planer og rutiner. Samtidig omtaler disse, til en viss grad, noe av det samme, og Handlingsplanen er av enkelte beskrevet som et dokument det er særlig utfordrende å forholde seg til. Et stort flertall av de ansatte i barnehagen sier at de kjent med kommunens planer og rutiner, samtidig kan nok disse gjøres enda bedre kjent blant assistenter og læringer i barnehagene.

Barn som mottar spesialpedagogisk hjelp kan være særlig utsatt for å ikke ha et trygt og godt barnehagemiljø. Det fremgår av forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver at barnehagen skal sørge for at barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, inkluderes i barnegruppen og i det allmennpedagogiske tilbudet. Kommunens omorganisering av det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene oppleves å være et godt forebyggende tiltak.

Det følger av rammeplanen²⁵ at hvis det er grunn til å tro at barnets behov ikke kan dekkes innenfor det allmennpedagogiske tilbudet, skal barnehagen opplyse foreldrene om retten til å kreve en sakkyndig vurdering av om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp. Horten kommune sin rutine for spesialpedagogisk hjelp er klar på at barn bosatt i Horten kommune har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det, men har ikke i sin rutine vist til at det er barnehagen som har ansvar for å informere foreldre om rettigheten ved behov.

Kommunens rutine omhandler ikke barnehageeiers håndtering av meldinger om mistanke eller kjennskap til at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø eller mistanke om eller kjennskap til at ansatte eller styreren i barnehagen krenker et barn.

²⁵ Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Det er en glidende overgang mellom forebyggende arbeid og tidlig håndtering av aktivitetsplikten, gode rutiner på dette området er i seg selv forebyggende. I kommunens rutine benyttes begrepet «varsling» om at et barn ikke har det trygt og godt eller krenkelser, og ikke «melde fra», som er begrepet loven bruker. Dette kan bidra til å skape en høyere terskel for å handle ved mistanke eller kjennskap til at barn ikke har det trygt og godt eller blir utsatt for krenkelser.

Barnehagemyndighetens aktiviteter for å påse at barnehagene følger reglene om psykososialt barnehagemiljø

Det er relativt nytt at Horten kommune har organisert barnehagemyndigheten atskilt fra oppgaver kommunen har som barnehageeier. Vi bemerker at kommunen har brukt lengre tid på å etablere organiseringen enn det som loven la opp til.

Kommunen har rutiner som beskriver barnehagemyndighetens oppgaver. Rutinen for tilsyn er ikke oppdatert etter ny kommunelov. At rutinen bruker betegnelsen «Fylkesmann», og ikke «Statsforvalter» når det henvises til klageinstans, viser også at rutinen ikke er oppdatert.

Retningslinjer for saksgangen ved bruk av reaksjoner, står både i rutinen for tilsyn og rutinen for behandling av klager fra foresatte i barnehager. Ingen av rutinene viser til at foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før kommunen fatter vedtak om stenging, jf. barnehageloven § 53. I forbindelse med vedtak og klage kunne det med fordel ha vært vist til forvaltningsloven § 42 i rutinen om utsatt iverksetting av vedtak.

Våre undersøkelser viser at kommunen i all hovedsak veileder og påser at barnehagene følger reglene om psykososialt barnehagemiljø og uforsvarlige eller ulovlige forhold. Kommunen sier de har en policy på å gjøre like mange tilsyn med private og kommunale barnehager. Dette fremgår ikke av skriftlige rutiner på området, og i praksis har risikoanalyser ført til at det ikke har vært likt antall. Risikovurderinger gjøres imidlertid tilsvarende for kommunale og private barnehager.

4.4. Konklusjon problemstilling 2

Våre undersøkelser viser at Horten kommune i stor grad sikrer at barnehagene jobber forebyggende med psykososialt barnehagemiljø.

For de kommunale barnehagene sikrer kommunen dette gjennom ulike rutiner og tiltak. Rutinene er i all hovedsak oppdaterte, tilgjengelige og kjente. Hva gjelder rutinen for «spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne» mener vi at den burde ha sagt noe om hvilken informasjon barnehagen skal gi til foresatte hvis barn har behov for spesialpedagogisk hjelp. Vi mener også at det i kommunens rutiner om psykososialt barnehagemiljø burde ha vært inkludert hva barnehageeier skal gjøre ved direkte beskjed fra foresatte eller innrapportert informasjon fra styrer om mistanke/kunnskap om at barn ikke har det trygt og godt eller at ansatte krenker et barn. I rutinen bør det brukes samme begrep som loven

benytter om informasjonen som skal gå til styrer og barnehageeier, det vil si «melde fra», ikke «varsle».

Overfor både de kommunale og de private barnehagene sikrer kommunen at barnehagene jobber forebyggende gjennom tilsyn og veiledning fra barnehagemyndigheten. Kommunens rutiner for barnehagemyndigheten er enkelte steder ikke oppdatert iht. kommuneloven av 2018. Vi mener at det også bør tilføyes i rutinene at foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før kommunen fatter vedtak om stenging og utsatt iverksetting av vedtak.

5. Barnehagenes forebyggende arbeid med psykososialt barnehagemiljø

Problemstilling 3: I hvilken grad jobber de kommunale barnehagene forebyggende med det psykososiale barnehagemiljøet?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Oppgaver og ansvar i det forebyggende barnehagemiljøarbeidet skal være klart og tydelig fordelt i barnehagen
- Barnehagene skal ha rutiner og tiltak for det forebyggende arbeidet med et trygt og godt barnehagemiljø
- Barnehagene skal evaluere sine forebyggende barnehagemiljøtiltak
- Barnehagene skal ha kunnskap om hvordan barna opplever det psykososiale barnehagemiljøet

5.1. Oppgaver og ansvar

Som nevnt i pkt. 4.1 har kommunen stillingsbeskrivelser for styrer, assisterende styrer, pedagogisk leder, fagarbeider, barnehagelærer, assistenter og spesialpedagogisk team. Kommunen er i prosess med å revidere stillingsbeskrivelsene, og vi har fått utkast til ny stillingsbeskrivelse for assisterende styrer og nye stillingsbeskrivelser for barnehagelærer, styrer, barne- og ungdomsarbeider, barnehagemedarbeider, pedagog i spesialpedagogisk team og pedagogisk leder²⁶. I intervju forteller barnehagesjefen at stillingsbeskrivelsene er gamle og hadde behov for en oppdatering, også fordi noen spesialpedagoger har opplevd at deres rolle har vært noe utydelig.

Det følger kommunens nye gjeldende stillingsbeskrivelse for pedagoger i spesialpedagogisk team at et av ansvarsområdene er utviklings- og endringsarbeid, noe som innebærer å bidra til faglig kompetanseutvikling og refleksjon ut mot alle ansatte i barnehagen og i tjenesteområde barnehage, medansvar i implementering og oppfølging av felles satsinger i Horten kommune og ansvar for å holde seg faglig oppdatert på diagnose og utfordringer på det spesifikke barnet og barnegruppens behov. Det går frem av intervjuene vi har hatt i de fire barnehagene at spesialpedagogene brukes ulikt i barnehagene, og ikke fullt ut i samsvar med dagens stillingsbeskrivelse. I en av barnehagene er spesialpedagogen tilgjengelig som en ressurs på tvers av avdelinger i barnehagen og har muligheten til å jobbe på systemnivå. I to av barnehagene ble det trukket frem at spesialpedagogene med fordel kunne vært brukt mer på tvers av avdelingene.

²⁶ Oversendt revisor like før ferdigstillelse av rapport, dermed ikke revidert.
Vestfold og Telemark revisjon IKS

En pedagogisk leder for en småbarnsavdeling tok opp at barn som trenger ekstra støtte kan ha dette behovet allerede på småbarnsavdeling og det kan være vanskelig å oppdage uten spesialpedagogisk kompetanse, men på grunn av tiden det tar å kartlegge, utrede og ev. få vedtak så får barn gjerne ikke dette før de har gått over på stor avdeling. En spesialpedagog tok opp at barn kan ha språkutfordringer, som ikke gir vedtak, men som gjør at barnet kan streve i fellesskap. I den siste barnehagen er spesialpedagogene også knyttet til avdelinger hvor barn har vedtak, men opplever å samarbeide godt på tvers av avdelingene og kunne melde fra til pedagogiske ledere med ansvar for avdeling hvis man har bekymring for et barn. En gruppe pedagogiske ledere i den samme barnehagen løfter frem at det i denne barnehagen er både pedagogiske ledere og barnehagelærere som har videreutdanning uten at de har stillingen spesialpedagog, og at det dermed ikke er behov for at spesialpedagogene er på andre avdelinger enn dem hvor barn har vedtak. Likevel kom det frem i intervju med spesialpedagogene i denne barnehagen at spesialpedagogressursen burde vært mer vernet om, slik at avsatt tid til planarbeid ble praktisert likt i de kommunale Hortensbarnehagene.

Vår spørreundersøkelse viser at 84 % av de som besvarte undersøkelsen er helt enig i at det er klart og tydelig hva som er deres ansvar og oppgaver i det forebyggende arbeidet for å ivareta kravene til godt og trygt barnehagemiljø, og 90 % er helt enig i at de vet hvem de skal spørre ved behov for bistand i arbeidet med å sikre barna et trygt og godt barnehagemiljø. Det er bare 4 % som er helt uenig eller litt uenig i at det er klart og tydelig hva som er deres ansvar eller hvem de skal spørre ved behov for bistand på dette området.

Alle de fire barnehagene som vi har vært i kontakt med bruker interne ukeplaner for personalet til oppgaver og fordeling av ansvar i løpet av uka. Tre av de fire undersøkte barnehagene har morgenmøte hver dag.

5.2. Rutiner og tiltak for et trygt og godt barnehagemiljø

Interne planer

Alle de kommunale barnehagene har hver sin årsplan iht. krav i rammeplanen gjengitt i kommunens ledelsessystem og mal nevnt i kap 4.1. Det følger av kommunens ledelsessystem at årsplanen innen 1. september skal behandles i samarbeidsutvalget og sendes til foresatte. Årsplanene gjøres tilgjengelig på Horten kommune sin nettside. I de fire undersøkte barnehagene går det frem av intervju at barnehagene organiserer arbeidet med å utarbeide årsplan ulikt, selv om det alltid er styrer som holder i dette og kommunens mal benyttes. En barnehage oppretter arbeidsgruppe hvor ansatte kan melde seg til å delta, den andre brukte mange personalmøter for å få innspill, i den tredje utarbeidet styrer årsplanen i samarbeid med assisterende styrer og pedagogiske ledere og i den fjerde barnehagen ble ansatte involvert gjennom å kunne foreslå fokusområder og gjennom evalueringer som pedagogisk leder gjør på avdelingen.

I årsplanen skal barnehagene beskrive hvordan de jobber med omsorg, lek, læring og danning. Vi ser at hvordan barnehagene jobber med omsorg beskrives i de undersøkte barnehagenes

årsplaner, men en barnehage gjør dette i svært liten grad sammenlignet med øvrige barnehager. Hvordan barnehagene jobber med lek, læring og dannelse er utførlig beskrevet i de fire barnehagene sine årsplaner.

Ut fra kommunens mal skal alle barnehagene jobbe med de fastsatte fokusområdene leke- og læringsmiljø og psykososialt barnehagemiljø med tilhørende mål. Det står videre i malen at barnehagene skal beskrive «barnehagens visjon, egne mål og tiltak». Av de fire undersøkte barnehagene viser to til den felles visjonen for Hortensbarnehagene «sammen for en bærekraftig oppvekst», en barnehage har laget sin egen visjon, mens den siste barnehagen ikke viser til noen visjon i sin årsplan. Det er bare to barnehager som har definert egne mål, øvrige barnehager viser til fellesmålene for Hortensbarnehagene.

Barnehagene utarbeider planer for kortere og lengre tidsrom og for ulike barnegrupper etter behov. Det revisor finner av føringer fra kommunen på dette, i mal for ledelsessystem, er at det står «årsplan» med underpunktene «periodeplaner» og «ukeplaner». Det er ikke nærmere beskrevet hva som ligger i dette. Bjørnestien og Strandparken bruker periodeplaner, som sendes ut til foresatte i barnehagen for å vise hva den enkelte avdelingen i barnehagen skal jobbe de neste to månedene. Rørehagen og Skavli forteller at det ikke lenger brukes periodeplaner, da prosessen med prosjektarbeid har erstattet dette. Alle de undersøkte barnehagene jobber etter prosjektarbeidsmetoden (se mer om prosjektarbeid i kap. 4.1 og under overskriften tiltak nedenfor i dette kapittelet). Rørehagen, Skavli og Strandparken har en prosjektplan. I Skavli og Strandparken er prosjektplanen lagt inn som en del av tiltaksplanen (se to avsnitt nedenfor). Bjørnestien er i gang med å utarbeide en prosjektplan. Det er uvisst når de tre barnehagene med prosjektplaner ruller disse.

Det følger kommunens handlingsveileder for psykososialt barnehagemiljø at det kan utarbeides aksjonsskjemaer (mal følger i vedlegg) for tiltak rundt enkeltbarn eller barnegrupper ved mistanke eller kjennskap til at barn ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Alle de undersøkte barnehagene bruker aksjonsskjemaer, men Bjørnestien og Rørehagen kaller aksjonsskjema for tiltaksplan. Vi får opplyst at skjemaet benyttes f.eks. når det er dynamikkutfordringer på en avdeling, når man har et barn som strever eller ikke utvikler seg, når man er usikker på om et barn har et trygt og godt barnehagemiljø o.l. Malene inneholder bla. felt der det skal identifiseres hva som er sett, gjort, lært og lurt. Strandparken barnehage sitt skjema mangler første del, som er identifisering av målgruppe, tema for aksjonen (bakgrunn for tiltak, mål for aksjonen, kjennetegn på måloppnåelse og kartlegging av dagens situasjon (skriftlig observasjon)).

Det er bare Skavli og Strandparken som utarbeider det de kaller tiltaksplaner, kommunen har ingen føringer for dette. Dette er planer som utarbeides to ganger i året. De to barnehagene har en lik mal for dette som sier at følgende felter skal fylles ut: tiltak/aktivitet, hvordan, hvorfor, hva vil du se i barnegruppa, status juli og status vår (hva ser dere i barnegruppa?). I disse fylles det ut tiltak for barnehagens mål.

Vår spørreundersøkelse viser at 90 % av de ansatte i barnehagen er helt/litt enig i påstanden om at de er godt kjent med interne planer/rutiner barnehagen har for det forebyggende arbeidet med å sikre barna et trygt og godt barnehagemiljø, mens, mens 5 % er litt/helt uenig. 2 % er verken enig eller uenig.

Interne rutiner om psykososialt barnehagemiljø

Kommunens overordnede rutiner gjelder for barnehagene, og særlig kommunens handlingsveileder for psykososialt barnehagemiljø er relevant her. I Compilo finner vi ingen ytterligere rutiner for den enkelte barnehage om hvordan det skal jobbes med psykososialt barnehagemiljø.

Selv om barnehagene ikke har noen egne rutiner for psykososiale barnehagemiljø viser vår spørreundersøkelse at det bare er 2% som er litt eller helt uenig i å være kjent med hva vedkommende skal gjøre ved bekymring for, mistanke om eller kjennskap til at barn ikke har et godt psykososialt barnehagemiljø²⁷. 2% er verken enig eller uenig. 96 % er altså litt eller helt enig i at de kjenner til dette.

Barnehagesjefen i kommunen mener det fortsatt ikke er utviklet en god nok kultur/praksis for å melde om mistanke eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø eller hvis en ansatt krenker et barn, da det i liten grad mottas meldinger om dette. Dette er et område det opplyses at jobbes aktivt med i barnehagene. Styrer i Strandparken barnehage trekker også frem en opplevelse av å motta for lite slike meldinger fra sitt personale. Det kan være mange ulike grunner til at barn kan oppleve å ikke ha det trygt og godt, f.eks. faktorer i personalgruppa, barngruppa eller hos den enkelte. Styrer trekker frem at en mulig årsak er at det settes i gang et stort apparat dersom man melder fra, og dermed kan det være personalet vurderer det som bedre å sette inn mindre tiltak på avdelingen først. Styrer i en annen barnehage bekrefter at terskelen for å melde videre skal være lav, men i samme intervju blir det sagt at saker også har blitt løst på med tett foreldresamarbeid og tiltak, og at man melder videre når man ikke klarer å løse saken på det laveste mulige nivået.

Tiltak for trygt og godt psykososialt barnehagemiljø

Det går frem av intervju at krav til og tiltak rundt psykososialt barnehagemiljø er tema gjennom året på avdelingsmøter, pedagogmøter, assistentmøter²⁸, personalmøter og planleggingsdager. Kommunen har en rutine gjennom sitt ledelsessystem for hvordan ressurser skal brukes på interne møter:

²⁷ Pedagogiske ledere, spesialpedagoger, fagarbeidere, assistenter og læringer har svar på dette spørsmålet. N=158

²⁸ Dette type møtet omtales også som fagmøter og fagarbeider møter.

- Avdelingsmøter: 1 time per uke
- Pedagogisk ledermøter: 1 time per uke
- Assistentmøter: 10 timer per år
- Personalmøte: 20 timer per år

Barnehagenes egne oversikter over møtestruktur viser at den enkelte avdeling i Rørehagen²⁹ og Strandparken barnehage bare har 1t avdelingsmøte annenhver uke.

Av både Horten kommunes kompetanseplan for Hortensbarnehagen og handlingsveilederen for psykososialt barnehagemiljø går det frem at Horten kommune har bestemt at barnehagene skal bruke prosjektarbeid som arbeidsmetode. Metoden bygger på et sosiokulturelt læringsperspektiv som legger til grunn at barn lærer best i samspill med andre, gjennom språk og deltagelse³⁰. Felles er at barnets stemme er i fokus, at det skal være inkluderende og styrke felleskapet i barnehagen gjennom lek og læring. Ved å bruke prosjektarbeid som arbeidsmetode brukes ikke en plan som er fastsatt av personalet, men barnas stemmer styrer leken og læringen innenfor det valgte prosjektet, som kan være f.eks. naturen eller en bok. Alle de fire barnehagene hvor vi har gjennomført intervjuer trekkes prosjektarbeid frem som et viktig forebyggende tiltak. Det fortelles om at barnehagene beveger seg bort fra det som ble omtalt som temaarbeid, og over til prosjektarbeid.

Alle de fire undersøkte barnehagene bruker også dynamiske grupper som arbeidsmetode i barnehagehverdagen, dvs. at avdelingen deles inn i mindre grupper, som kan endre seg fra aktivitet til aktivitet eller fra dag til dag. Barnehagene erfarer at små grupper er med på å styrke relasjoner mellom barna og mellom voksne og barn, og at enkeltbarns behov kommer bedre frem.

Alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), det vil si å kommunisere på andre måter enn gjennom talespråk, trekker alle barnehagene frem som et forebyggende tiltak for å sikre at barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon får dette. Barnehagene forteller at ASK også brukes sammen med barn som ikke har behov for ASK, slik at ASK ikke identifiseres med utenforskap.

Vi har kun mottatt positive svar fra foreldrerepresentanter i samarbeidsutvalget på om de opplever at barnehagen kontinuerlig arbeider for å fremme helsen, trivselen, leken og læringen til barna.

²⁹ Det står i oversikten for møtestruktur at det er avdelingsmøter hver uke, men den enkelte avdeling har kun avdelingsmøte annenhver uke. To av avdelingene har møte i partallsukene og tre av avdelingene har møte i oddetallsukene.

³⁰ Beskrivelse hentet fra kommunens handlingsveileder for psykososialt barnehagemiljø
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Vi har spurt pedagogiske ledere, spesialpedagoger, fagarbeidere, assistenter og lærlinger³¹ om opplæring ifm. bla. følgende temaer:

- Plikt til å følge med på hvordan barna i barnehagen har det.
- Identifisere og forstå hvordan barna har det i barnehagen.
- Hva man skal gjøre ved bekymring for, mistanke om eller kjennskap til at barn ikke har et godt psykososialt barnehagemiljø.
- Hva man skal gjøre hvis det er grunn til å tro at barnets behov ikke kan dekkes innenfor det allmennpedagogiske tilbudet.

77 % opplever å være svært tilfreds eller tilfreds med opplæringen de har fått, 17% er nøytrale, mens 6 % er lite tilfreds med opplæringen de har fått i jobben.

De ansattes opplevelse av barnehagens arbeid

Generelt er det store flertallet av ansatte i barnehagene fornøyde med hvordan det jobbes med forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt barnehagemiljø, arbeid med å fremme helsen, tilhørigheten, trivselen, leken og læringen til barna. Det følger av rammeplanen at barnehagen skal tilpasse det allmennpedagogiske tilbudet etter barnas behov og forutsetninger, også når noen barn har behov for ekstra støtte i kortere eller lengre perioder. Det fremgår her at slik tilpasning skal skje tidlig. Det er mer spredning i svarene om de ansatte opplever at barn som trenger ekstra støtte får den sosiale, pedagogiske og/eller fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud.

Det er størst uenighet i de kommunale barnehagene i Horten knyttet til påstanden om barnehagen har tilstrekkelige ressurser til å kunne jobbe forebyggende med barnehagemiljøet, 10% er helt uenig i at barnehagen har dette og 28 % er litt uenig. I flertallet av intervjuer vi gjennomførte blir det tatt opp at ressurser er utfordrende. Dette oppleves å skape slitasje på de ansatte og gå ut over forebyggende arbeid, og det må heller «brannslukkes» i pressede situasjoner – en annen forteller at man er redd for å gå glipp av barn som har det vanskelig eller ofte utestenges. Det er flere som tar opp at det er bemanningsnormen som er problemet, det kommer videre frem fra flere at det er i vaktskiftene på morgen og ettermiddagen man blir mest sårbare. Selv om grunnbemanningen er noe over bemanningsnormen, er ikke f.eks. en 40 % stilling ekstra på 77 barn nok forteller en styrer. I tre av intervjuene kommer det frem at møter, kurs og samlinger er bra, men tar bemanning vekk fra barna. En pedagogisk leder trekker bla. frem at barnehagepersonalet må bruke ca. 45 min på snømåking av utearealet dager det har snødd som også tar tid vekk fra barna. Sykdom og vikarmangel³² kommer oppå dette. Barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og/ eller tilrettelegging har ikke ekstra ressurser alle timene barnet er i

³¹ N=145

³² Ansatte løfter frem at kommunen og styrere i barnehagen er god på å sette inn vikarer, men det hjelper ikke når det ikke er vikarer tilgjengelig.

barnehagen, en pedagogisk leder tar opp at dette også kan være utfordrende. Se resultatene i tabellen nedenfor:

Påstander	Helt uenig	Litt uenig	Verken enig eller uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke
Jeg opplever at barnehagen jobber godt med forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt barnehagemiljø.	3%	3%	2%	19%	72%	0%
Barnehagen arbeider kontinuerlig for å fremme helsen, tilhørigheten, trivselen, leken og læringen til barna.	3%	1%	2%	10%	85%	0%
Barn som trenger ekstra støtte får den sosiale, pedagogiske og/eller fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud.	3%	10%	4%	38%	45%	1%
Vi har tilstrekkelig ressurser til å kunne jobbe forebyggende med barnehagemiljøet.	10%	28%	9%	33%	20%	1%

Tabell 3: Frekvenstabell over fire spørsmål spørreundersøkelsen. N=172-174.

Videre er det 93% av de ansatte som svarer at det totalt sett i særlig stor og stor grad, er et inkluderende og godt psykososialt barnehagemiljø i barnehagen der vedkommende jobber. Bare 1% svarer i liten grad, og 5 % er verken enig eller uenig. Det er noen mer «nøytrale» for spørsmålet om barn i barnehagen alltid omtales positivt av barnehagepersonalet, 87 % mener dette gjøres i svært stor og stor grad, 10 % er verken enig eller uenig, 3 % mener dette gjøres i liten grad og svært liten grad.

Vi har også i vår spørreundersøkelse sett på opplevelser rundt mobbing og krenkelser. 85 % er litt eller helt enig i at barnehagepersonalet i sin barnehage har en felles forståelse av hva som er mobbing og krenkelser. 5 % er verken enig eller uenig og 9 % som er litt eller helt uenig. På spørsmål om hvorvidt barna blir lært opp i hva som er mobbing og krenkelser svarer 84 % at de er litt eller helt enig, 9 % verken enig eller uenig og 7 % er litt eller helt uenig. Barnehagepersonalets opplevelse av i hvor stor grad det forekommer at barn mobber/krenker andre barn og i hvilken grad det forekommer at ansatte mobber/krenker barn er som følger:

Påstander	I svært liten grad	I liten grad	Verken i stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Det forekommer at barn mobber/krenker andre barn.	13%	43%	31%	10%	2%	2%
Det forekommer ansatte mobber/krenker barn.	50%	26%	11%	1%	0%	12%

Tabell 4: Frekvenstabell over to spørsmål fra spørreundersøkelsen. N=173-174.

Vi ser i tabellen over at 56 % av de ansatte mener at barn mobber/krenker andre barn i svært liten eller liten grad. En relativt stor andel på 31 % mener verken i stor eller liten grad. Når det gjelder mobbing/krenkelser av barn fra ansatte mener 76 % at dette forekommer i svært liten eller liten grad. Her mener 11 % verken i stor eller liten grad.

Foreldreundersøkelsen

Resultater fra foreldreundersøkelsen i barnehage for 2025, gjennomført av Utdanningsdirektoratet, er sendt ut til foreldre med barn i både kommunale og private barnehager i hele landet.

Undersøkelsen måler hvor fornøyde foreldre er om temaene ute- og innemiljø, relasjon mellom voksen og barn, bemanningstetthet, barnets trivsel, informasjon, henting og levering, tilvenning og skolestart, barnets utvikling, medvirkning og tilfredshet generelt. Det trekkes frem at kommunale barnehager i Horten på indikatoren relasjon mellom barn og voksen³³ i snittet er lik som private barnehager i Horten og barnehager ellers i Vestfold (4,7 av 5). Foreldre til barn i de kommunale barnehagene i Horten kommune svarer i snitt at de er 4,7 av 5 tilfreds med barnets trivsel³⁴, dette er likt som snittet i kommunale barnehager ellers i Vestfold, og 0,1 lavere enn snittet i private barnehager i Horten kommune. Videre er foreldrene i de kommunale barnehagene i Horten 4,6 av 5 i snitt fornøyde med barnehagen ang. barnets utvikling³⁵, mot de kommunale barnehagene i Vestfold ellers og private barnehagene i Horten som får 4,7 i snitt.

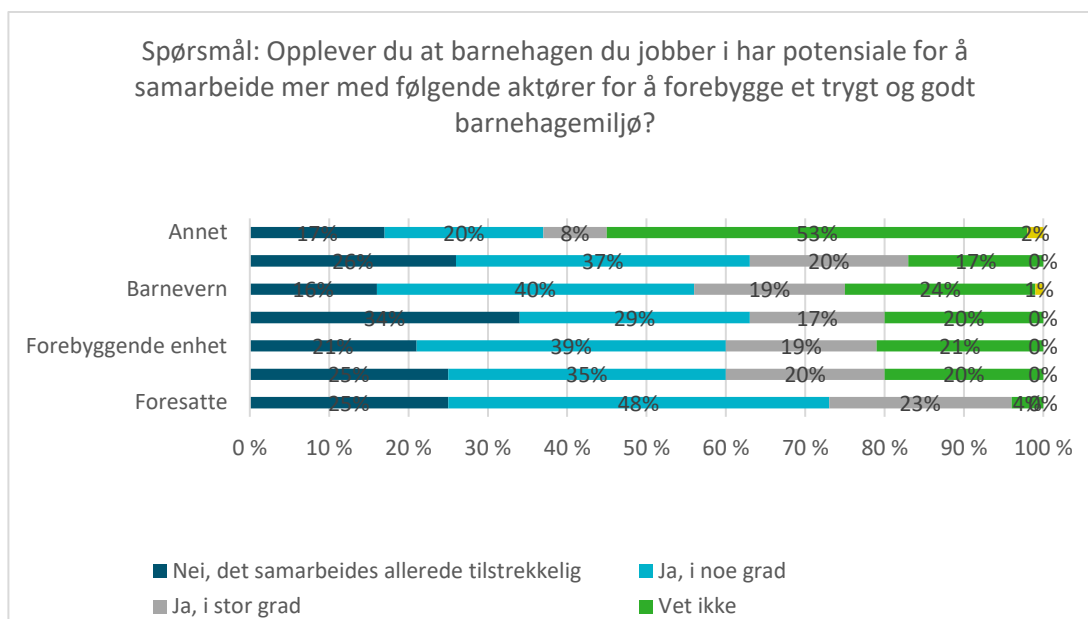
Samarbeid med andre for å forebygge et trygt og godt barnehagemiljø

Vi ser av spørreundersøkelsen at de ansatte i barnehagene mener det er mest potensiale for å samarbeide mer med foresatte for å forebygge et trygt og godt barnehagemiljø. Høyt scorer også barnevern og forebyggende enhet, deretter kommer helsestasjonen og PPT:

³³ Indikatoren rommer følgende spørsmål: jeg opplever at barnet mitt føler seg trygg på personalet i barnehagen, jeg opplever at de ansatte tar hensyn til mitt barns behov og jeg opplever at de ansatte er engasjerte i mitt barn.

³⁴ Indikatoren rommer følgende spørsmål: jeg har inntrykk av at barnet mitt trives i barnehagen, jeg har inntrykk av at mitt barn har venner i barnehagen og jeg har inntrykk av at barnehagen legger til rette for allsidig lek og aktiviteter.

³⁵ Indikatoren rommer følgende spørsmål: jeg opplever å ha en god dialog med barnehagen om mitt barns utvikling, jeg har inntrykk av at barnehagen bidrar til mitt barns sosiale utvikling (vennskap, empati, vise hensyn), jeg har inntrykk av at personalet i barnehagen oppmuntrer mitt barns nysgjerrighet og lyst til å lære, jeg har inntrykk av at barnehagen tilrettelegger for mitt barns språkutvikling.



Figur 2: Annet foreslås å være skolene, logoped og fysioterapeut, BUP, BUPA, sykehuset (bla. habiliteringstjenesten og Glenne autismesenter) og statlig spesialpedagogisk tjeneste. N=173

5.3. Evaluering av forebyggende tiltak

Flere vi har intervjuet forteller at barnehagepersonalet vurderer og evaluerer tiltak og barns opplevelser løpende.

Årsplan

Rammeplanens krav til at «Barnehagen skal jevnlig vurdere det pedagogiske arbeidet. Det betyr at det pedagogiske arbeidet skal beskrives, analyseres, vurderes og evalueres ut fra barnehagens planer, barnehageloven og rammeplanen for barnehagen» er integrert i bla. Horten kommunes mal for barnehagenes årsplan. Det følger av malen at barnehagens vurderinger skal være en beskrivelse av arbeidet det siste året og inneholde en analyse, refleksjon og en konklusjon. De fire undersøkte barnehagene har i sin årsplan analysert, reflektert og konkludert omkring fjorårets årsplan.

Avdelingsmøter/utviklingsmøter³⁶

Blant de fire undersøkte barnehagene har Bjørnestien, Strandparken og Skavli en mal for de ukentlige avdelingsmøtene. Evaluering av barnehagens arbeid er en del av malene i de tre barnehagene. Rørehagen har utarbeidet et utkast til mal for avdelingsmøter, utkastet inneholder evalueringspunkter som skal gås igjennom³⁷. I Bjørnestien og Strandparken er malen laget for utfylling av referat for å dokumentere bla. evaluering, det er også utkastet i Rørehagen. Derimot

³⁶ Bjørnestien kaller disse ukentlige møtene på hver avdeling for utviklingsmøter.

³⁷ Revisor fikk i slutt møte med kommunen informasjon om at utkastet ble vedtatt i mars 2025.

har Skavli barnehage en agenda fremfor en mal, hvor det ikke er noe naturlig felter for nedtegnelse av bla. evalueringer.

Aksjonsskjema³⁸

Kommunens mal for aksjonsskjema³⁹ inneholder en evalueringsbit (lært), men det er ikke noen rutine for når dette skal gjennomføres. Det er ikke en del av malen for de ukentlige utviklingsmøtene i Bjørnestien barnehage at tiltak etter aksjonsskjemaet skal evalueres. Heller ikke i Strandparken eller Skavli sin mal for avdelingsmøter er evaluering av aksjonsskjema et punkt på agendaen som skal gjennomgås. Rørehagen har oppfølging/evaluering av tiltak etter aksjonsskjema for enkeltbarn/avdeling i sitt utkast til mal for hva som skal gås igjennom på avdelingsmøter.

Tiltaksplaner⁴⁰

Skavli og Strandparken barnehage bruker, som nevnt i kap 5.2, tiltaksplaner. Det følger av begge mal at planen skal evalueres to ganger i året, i juli og våren året etter. Vi får opplyst at barnehagene gjennomfører evalueringen på vår på personalmøte eller planleggingsdag i januar ifm. ny årsplan.

Periodeplan

Bjørnestien og Strandparken har periodeplaner med en evalueringsdel, hvor forrige periode skal evalueres før det fastsettes planer for kommende periode.

Prosjektarbeid

I Bjørnestien, Skavli og Strandparken hvor de har en mal for avdelingsmøter, har Skavli og Strandparken evaluering av prosjekt/prosjektplan som en del av det som spesifikt skal gjennomgås på møtet. Skavli og Strandparken har i tillegg prosjektplan med evalueringsbit, den følger tiltaksplanen som evalueres to ganger i halvåret. Rørehagen har evaluering som et punkt i prosjektplanen, det kommer frem i intervju at denne er oppe på hvert avdelingsmøte. Rørehagen har et utkast til mal for avdelingsmøter hvor prosjektplan er et punkt som skal evalueres. Skavli har egne prosjektmøter hvor arbeidet evalueres og dokumenteres skriftlig en gang i måneden også. Bjørnestien jobber med å finne ut hvordan de skal utvikle og evaluere prosjektarbeidet.

Praksis

Foreldreundersøkelsen av Utdanningsdirektoratet gjennomgås på virksomhetssamtaler barnehagene har med Banehagesjefen. I spørreundersøkelsen har vi spurt de ansatte i barnehagene om de opplever at barnehagen bruker resultatene til å evaluere det forebyggende

³⁸ Beskrevet i kap 5.2

³⁹ Det bemerkes at Bjørnestien og Rørehagen kaller aksjonsskjema for tiltaksplan. Vi bruker begrepet tiltak etter aksjonsskjema, da aksjonsskjema er begrepet kommunen benytter i sine rutiner.

⁴⁰ Beskrevet i kap 5.2

arbeidet, resultatet viser at 72 % er helt enig i dette og 14 er litt enig. Det er til sammen 5 % som er litt uenig eller helt uenig⁴¹.

Spørreundersøkelsen vår viser følgende resultater ang hvordan barnehagene evaluerer sitt forebyggende arbeid for sikre godt psykososialt barnehagemiljø:

Påstander	Helt uenig	Litt uenig	Verken enig eller uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke
Jeg opplever at barnehagens forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt barnehagemiljø blir jevnlig evaluert.	3%	2%	5%	27%	62%	2%
Jeg opplever at rutiner og tiltak for å sikre det forebyggende arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø ved behov blir forbedret.	3%	3%	5%	27%	61%	2%
Jeg opplever at barnehagen bruker løpende informasjon fra barn og foresatte til å evaluere det forebyggende arbeidet.	3%	2%	4%	20%	70%	2%
Barnas stemmer blir hørt når det gjelder deres behov, trivsel og relasjoner i barnehagen.	3%	1%	2%	22%	72%	0%
Barnehagen har metoder og tiltak for å kontinuerlig vurdere barnas trivsel og utvikling.	3%	1%	3%	19%	74%	0%

Tabell 5: Frekvenstabell over fem spørsmål fra spørreundersøkelsen. N=172-174.

Et klart flertall er helt eller litt enig i at barnehagen evaluerer forebyggende tiltak for å sikre trygt og godt barnehagemiljø jevnlig, at rutiner og tiltak for dette ved behov blir forbedret og at barnehagen bruker informasjon fra barn og foresatte løpende til å evaluere dette arbeidet. De ansatte er mest enig i den sistnevnte påstanden. Ut fra spørreundersøkelsen mener også det store flertallet at barnas stemme blir hørt når det gjelder deres behov, trivsel og relasjoner i barnehagen, samt at barnehagen har metoder og tiltak for å kontinuerlig vurdere barnas trivsel og utvikling.

5.4. Barnehagenes kunnskap om hvordan barna opplever det psykososiale barnehagemiljø

Informasjon fra foresatte

Kommunens rutine sier at barnehagen skal tilby én obligatorisk foreldresamtale årlig og legge til rette for én samtale man kan benytte seg av. Gjennom intervjuer får vi opplyst at barnehagene har foreldresamtaler minst to ganger i året med alle barnas foresatte, og to foreldremøter for alle

⁴¹ Til sammen er 9 % verken enig eller uenig, eller vet ikke.

foreldrene samlet i barnehagen⁴². For nye barn har barnehagene også oppstartssamtaler med foreldrene. Det ligger ingen skriftlige rutiner eller maler i Compilo for disse samtalene, så til nå har barnehagene gjennomført dem på noe ulikt vis. Horten kommune er i prosess med å lage felles maler for samtalene, det er opprettet arbeidsgruppe for dette. Vi får opplyst at malene skal bygge på bla. kunnskapstrekanten for å identifisere, men også følge opp barns behov. Alle vi har intervjuet er positive til felles maler dette området. Det følger av kommunens rutine at referat fra foreldresamtalene dokumenteres i Visma Sikker Sak⁴³.

Vi ser av foreldreundersøkelsen at foreldrene til barn i kommunale barnehager i Horten svarer på foreldreundersøkelsen i barnehage for 2025⁴⁴ likt som foreldre i barnehager i Vestfold ellers på medvirkning, i snitt 4,3 av 5. De private barnehagene i Horten får 4,4 i snitt. Med medvirkning er det spurt om inntrykket av at barnet sitt får være med på å påvirke innholdet i barnehagedagen, om barnehagen tar hensyn til forelderens/foresattes synspunkter og om barnehagen jobber for å sikre foreldrenes medvirkning.

Informasjon fra barna

Kommunen har ikke gitt noen føringer på hvorvidt og ev. hvordan barnehagene skal gjennomføre systematiske samtaler med barna. Det følger av kommunens handlingsveileder for psykososialt barnehagemiljø at det ved mistanke eller kjennskap til at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø skal undersøkes. Observasjon og kartlegging må skriftlig dokumenteres. Undersøkelsen kan gjøres på ulike måter, veilederen foreslår at observasjon av barnet/barnegruppa i lek, kartlegge personalets relasjoner til barnet/barnegruppa⁴⁵, refleksjonsverktøy, logg, barnesamtaler, foreldresamtaler og aksjonsskjema kan brukes. Barnesamtaler er ikke beskrevet ytterligere. Vi får likevel opplyst at tre av de fire undersøkte barnehagene gjennomfører barnesamtaler systematisk, i forkant av foreldresamtalene. Bjørnestien gjennomfører også relasjonskartlegging systematisk to ganger i året. Dette innebærer at hver ansatt kartlegger sine relasjoner til barnegruppa de jobber med, deretter tas kartleggingen opp på utviklingsmøter⁴⁶ og jobbes videre med for refleksjon. Ledelsen i barnehagen etterspør i løpet av året hvordan avdelingene har jobbet med relasjonskartleggingen. Revisor får opplyst at Skavli også gjennomfører relasjonskartlegging hver høst. Revisor har ikke blitt gjort kjent med tilsvarende tiltak i Strandparken barnehage.

Løpende observasjon av barn

Vi har fått kommentarer i spørreundersøkelsen på at det ikke er nok observasjon av alle barna i barnehagen. De vi har intervjuet mener alle personalet observerer barna hele tiden, og at de er tett på, men at det hovedsakelig observeres systematisk når man er bekymret for et barn.

⁴² Dette følger av rutinen for foreldresamarbeid, i kommunens ledelsessystem står det at det skal settes av 5 timer per år.

⁴³ Sikker Sak fra Visma er et verktøy som lar deg jobbe på en sikker og trygg måte med sensitive saker der barn og unge er involvert. Det er bare styrer og pedagogiske ledere som har tilgang til barnas mappe.

⁴⁴ [Utdanningsdirektoratet gjennomfører foreldreundersøkelsen.](#)

⁴⁵ Kommunen har en mal for dette.

⁴⁶ Tidligere kalt avdelingsmøter, navneendringer symboliserer at disse møtene skal brukes til utviklingsarbeid.

Barnehagene nevner i denne forbindelse at bla. TRAS og Alle Med er observasjonsmateriale som brukes. Dersom barnehagen opplever utfordringer rundt enkeltbarn utarbeides det, sammen med foreldrene, en plan basert på aksjonslæring⁴⁷. Observasjon er bla. en del av dette.

En styrer trekker frem at barnehagen kan jobbe mer med systematisk observasjon og dokumentasjon, fordi det ikke nødvendigvis alltid er så lurt å forte seg med å sette inn tiltak uten systematisk observasjon og ev. samtaler med foresatte. En pedagogisk leder i samme barnehage har fortalt at hun opplevde å se ting hun ellers ikke klarte å se, når hun satte seg ned med barna kun for å observere, uten å delta selv i leken. De pedagogiske lederne i en annen barnehage har også påpekt at man ikke alltid observerer nok, men trekker for raske konklusjoner. Det kom også frem i intervjuene at Forebyggende enhet har vært i to barnehager og gitt systemveiledning om observasjon.

Av pedagogiske ledere, spesialpedagoger, fagarbeidere, assistenter og læringer som svarte på vår spørreundersøkelse svarer 95 % at de er helt enig i at de kjenner til sin plikt til å følge med på hvordan barna i barnehagen har det. Det er bare 4 % som er litt enig og 1% som er helt uenig. Når det gjelder deres kunnskap til hvordan de skal identifisere og forstå hvordan barna har det, viser spørreundersøkelsen at dette er noe mer krevende, selv om svarene er svært positive også her. 79 % helt enig i at de har denne kunnskapen, 18 % er litt enig, 1 % hver er verken enig eller uenig, litt uenig og helt uenig.

For å kunne se enkeltbarn er bemanning vesentlig. I kap 5.2 er det vist til at bemanning er en utfordring som kan gå på bekostning av det forebyggende arbeidet med barnehagemiljøet og det å se enkeltbarn.

Svar fra foreldrerepresentanter i samarbeidsutvalget i barnehagen

Vi har spurt foreldrerepresentantene i de utvalgte barnehagene om følgende:

- Opplever du at alle ansatte i barnehagen følger med på hvordan barna i barnehagen har det?
- Opplever du at barnegrupper og enkeltbarns trivsel og utvikling observeres og vurderes fortløpende, for å gi alle barn et inkluderende og likeverdig tilbud?
- Opplever du at barnas erfaringer og synspunkter blir vektlagt i barnehagens arbeid med å tilrettelegge for at alle skal ha et trygt og godt barnehagemiljø?
- Opplever du at dere foreldre blir spurt ang. hvordan barna har det i barnehagen (f.eks. foreldreundersøkelse og foreldresamtaler)?

Vi har fått svar fra tre foreldrerepresentanter, som representerer tre av de fire undersøkte barnehagene. Alle tre omtaler barnehagenes arbeid med dette svært positivt. Når det gjelder

⁴⁷ Aksjonslæring er nærmere beskrevet i pkt. 5.2.

opplevelse av at barnas trivsel og utvikling observeres og vurderes fortløpende for å gi alle barn et inkluderende og likeverdig tilbud, sier en foreldrerepresentant at ansatte strekker seg til det ytterste for å kunne levere best mulig på dette, «men at det til tider er helt tydelig at det er for få ansatte på jobb hva gjelder å kunne gi alle barna et inkluderende og likeverdig tilbud».

5.5. Revisors vurdering av barnehagenes forebyggende arbeid med psykososialt barnehagemiljø

Oppgaver og ansvar

Kommunens stillingsbeskrivelser på barnehageområdet er fra 2010 og 2018, og nå under revidering. Vi har derfor ikke gått nærmere inn på disse på generelt nivå.

Vår spørreundersøkelse, sammenholdt med svar i intervjuer, viser at oppgaver og ansvar i det forebyggende arbeidet for å ivareta kravene til godt og trygt barnehagemiljø i stor grad oppleves som klart og tydelig for de ansatte i barnehagene. Alle de fire undersøkte barnehagene bruker interne ukeplaner til å fordele løpende arbeidsoppgaver og ansvar. Flere ansatte har imidlertid trukket frem enkelte utfordringer ved dagens praksis ved rollen som pedagog i spesialpedagogisk team. Dette gjaldt hvordan oppgaver og ansvar er fordelt, samt at spesialpedagog ressursen brukes ulikt i barnehagene. En generell tilbakemelding var mangel på tilrettelegging for å kunne jobbe på systemnivå. Kommunen har nettopp laget nye stillingsbeskrivelser for rollen som er tydelig på at det skal jobbes på systemnivå. Vi vurderer at arbeidet med implementering av denne er vesentlig.

Rutiner og tiltak for et trygt og godt barnehagemiljø

Alle barnehagene i kommunen har årsplaner. De fire undersøkte årsplanene inneholder beskrivelser av hvordan barnehagen arbeider med omsorg, lek, danning og læring, men en barnehage kunne med fordel beskrevet hvordan det jobbet med omsorg i praksis bedre. Det ser ut til at flere av barnehagene ikke har beskrevet barnehagens visjon, egne mål og tiltak iht. kommunens mal.

Det følger av rammeplanen at barnehagene skal ha planer for kortere og lengre tidsrom og for ulike barnegrupper etter behov. Foruten føringer for årsplan, og at aksjonsskjema kan utarbeides ved mistanke eller kjennskap til at barn ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø, har vi ikke funnet noen klare føringer fra kommunen som gjelder hvordan barnehagene skal gjøre dette. Periodeplan og ukesplan nevnes i mal for ledelsesteam, men uten noe videre konkretisering. Det er noen forskjeller mellom planarbeidet i de fire undersøkte barnehagene. To barnehager benytter periodeplaner, mens de to andre benytter tiltaksplaner. Tre barnehager benytter prosjektplan. Alle barnehagene benytter kommunens aksjonsskjema, selv om noen av barnehagene blander begrepene. En av barnehagenes mal for aksjonsskjema er ikke fullstendig sammenliknet med kommunens mal.

Et stort flertall av de barnehageansatte som besvarte vår spørreundersøkelse mener at de er godt kjent med interne rutiner og planer for det forebyggende barnehagemiljøarbeidet. I denne sammenheng ser vi at de ansatte er noe bedre kjent med interne rutiner enn fellesrutiner for de kommunale barnehagene (se kap. 4.1). Opplæring innenfor relevante temaer for psykososialt barnehagemiljø oppleves også som relativt god.

Gode rutiner for når personalet i barnehagen skal melde ifra om mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø/krenking av barn kan bidra forebyggende, da det også vil kunne gi personalet kunnskap om hva man skal se etter, hva som skal dokumenteres og hvordan situasjonen kan håndteres. Selv om spørreundersøkelsen vår viser at de ansatte i stor grad opplever at; de vet hva de skal gjøre ved bekymring for, mistanke om eller kjennskap til at barn ikke har det trygt og godt, de har en felles forståelse av hva som er mobbing og krenkelse, samt at barna har blitt lært hva som er mobbing og krenkelser, synes informasjon fra barnehagesjefen og en styrer ikke å indikere det samme. At vi får opplyst at saker forsøkes å løses på lavest mulig nivå, fremfor at det blir meldt fra til styrer ved mistanke eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, tyder på at praksis ikke er i tråd med lovkrav. Vi viser i denne sammenheng til pkt. 4.3, hvor vi påpekte at kommunens rutine bruker betegnelsen «varsle» til styrer, og ikke lovens begrep «melde fra» ved mistanke eller kjennskap til at barn ikke har det trygt og godt. Dette kan bidra til at terskelen for når styrer skal orienteres blir for høy.

Vi finner det verdt å bemerke at en relativt stor andel av de som har svart på vår spørreundersøkelse svarer at det i verken i stor eller liten grad forekommer at barn mobber/krenker andre barn (31 %). 11 % svarer det samme på påstanden om det forekommer at ansatte mobber/krenker barn. Revisor har ikke gått nærmere inn i hva som ligger i dette.

Prosjektarbeid, gruppeinndeling og ASK trekker de undersøkte barnehagene frem som gode forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt barnehagemiljø. Vår spørreundersøkelse viser at 53 % mener det ikke er tilstrekkelig med ressurser til å kunne jobbe forebyggende med barnehagemiljøet. Intervjudata supplerer bildet med at møter, kurs og samlinger er bra, men tar bemanning vekk fra barna. To av de fire barnehagene har ikke avdelingsmøte en time i uka iht. kommunens rutine. Vi ser av kommunens rutiner for barnehageloven §§ 41-42 at avdelingens psykososiale miljø skal være gjenstand for jevnlig observasjon, dokumentasjon og refleksjon på avdelingsmøter⁴⁸, dermed er denne arenaen viktig.

Barnehagen skal ivareta foreldrenes rett til medvirkning og arbeide i nært samarbeid og forståelse med foreldrene. Barnehagene har flere møtepunkter med foresatte gjennom året. Samtidig så vi, da vi undersøkte de ansattes opplevelse av samarbeid for å forebygge et trygt og godt

⁴⁸ Se pkt. 4.1.

barnehagemiljø, at 71 % svarte at barnehagen har potensiale til å samarbeide mer med foresatte på dette området.

De ansatte er generelt sett fornøyde med hvordan deres barnehage, jobber forebyggende med tiltak for å sikre et trygt og godt barnehagemiljø og fremme helsen, tilhørigheten, trivselen, leken og læringen til barna. Tilbakemeldinger fra foreldrerepresentanter angående det samme er også positive.

Evaluering

Alle de undersøkte barnehagene evaluerer barnehagens arbeid med psykososialt barnehagemiljø i sin årsplan. Avdelingsmøter er også en viktig arena hvor personalet i alle de undersøkte barnehagene evaluerer barnehagemiljøarbeidet. For øvrig er det ulikt hvordan evalueringsarbeidet gjøres. Det er føringer fra Horten kommune om at barnehagene kan bruke aksjonsskjema ved bekymring for et barn eller barnegruppe, at periodeplan skal utarbeides og at prosjektarbeidsmetoden skal benyttes. Tre av de undersøkte barnehagene har ikke noe rutine for når aksjonsskjema skal evalueres, to barnehager har ikke periodeplan som evalueres og en barnehage har ikke systematisert hvordan prosjektarbeidet skal evalueres. Vi mener at kommunen og/eller barnehagene bør iverksette tiltak for at prosjektarbeid, periodeplaner og tiltak etter aksjonsskjema blir evaluert fortløpende. Dette er viktig både av hensyn til å forbedre rutiner og tiltak, men også rammeplanens krav til observasjon og vurdering fortløpende av barnas trivsel og allsidige utvikling. I hvilken grad dette også skal skriftliggjøres vil måtte vurderes ut fra etisk perspektiv og regler om personvern.

Vår spørreundersøkelse viser at barnehagepersonalet i de kommunale barnehagene i stor grad opplever at barnehagene evaluerer jevnlig, forbedrer rutiner og tiltak ved behov, bruker informasjon fra barn og foresatte til å evaluere, hører barnas stemme og vurderer barnas trivsel og utvikling ifm. trygt og godt barnehagemiljø.

Kunnskap om barnas opplevelse av det psykososiale barnehagemiljøet

Barnehagen skal ivareta foreldrenes rett til medvirkning og arbeide i nært samarbeid og forståelse med foreldrene, jf. barnehageloven § 1 og § 4, samt tilhørende forskrift. Alle de undersøkte barnehagene gjennomfører foreldresamtaler minst to ganger årlig. Kommunens oppstartede arbeid med å lage felles maler for foreldresamtaler og oppstartssamtaler er positivt. Intervjudata og kommunens rutiner indikerer at foreldre også involveres ved bekymring som fører individuelle tilrettelegginger.

Foreldrerepresentantene svarer positivt når det gjelder opplevelse av at de ansatte følger med på hvordan barna har det, at trivsel og utvikling observeres og vurderes, at barnas erfaringer og synspunkter blir vektlagt og om foreldre blir spurt om hvordan barna har det i barnehagen.

Rammeplanen stiller krav til at det både skal legges til rette for og oppmuntres til at barna kan få gitt uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet og at barnegrupper og enkeltbarns

trivsel og allsidige utvikling skal observeres og vurderes fortløpende. Kommunen har ingen klare felles føringer for hvordan barna i barnehagen systematisk skal høres, samt observeres og vurderes fortløpende, når det ikke er grunn til bekymring.

Barnehagene bør også sikre at det ved bekymring, blir gjennomført systematiske observasjoner og dokumentasjon av dette i stor nok grad til å kunne vurdere videre fremgangsmåte og hvilke tiltak som er best egnet, før man setter inn tiltak.

5.6. Konklusjon problemstilling 3

Våre undersøkelser viser at de kommunale barnehagene i Horten kommunen i stor grad jobber forebyggende med det psykososiale barnehagemiljøet.

Til tross for at stillingsbeskrivelse er av noe eldre dato fremstår oppgaver og ansvar i det forebyggende arbeidet som klart og tydelig i de kommunale barnehagene. Kommunen er i gang med revidering av stillingsbeskrivelser. Vi har bemerket at det synes å være en forskjell mellom kommunens gjeldende stillingsbeskrivelse for pedagog i spesialpedagogisk team og praksis i barnehagene, hva gjelder rom for å jobbe på tvers og systemnivå. En god prosess rundt forankring og implementering av nye stillingsbeskrivelser vil være viktig for å sikre at oppgaver og ansvar blir klart og tydelig fordelt for det videre.

Det synes å være uklare føringer fra kommunen hva gjelder hvilke planer barnehagene bør utarbeide for kortere og lengere tidsrom og for ulike barnegrupper etter behov. Vi har sett at de undersøkte barnehagene har ulik praksis for planarbeidet.

Våre undersøkelser viser at de ansatte i barnehagene er relativt godt kjent med rutiner om psykososialt barnehagemiljø. Samtidig trekker enkelte i ledelsen frem at det nok meldes i fra om for få saker der et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø eller ansatte krenker et barn. Videre kompetanseheving på dette området bør på denne bakgrunn prioriteres.

Det varierer mellom de undersøkte barnehagene i hvilken grad de evaluerer prosjektarbeid, periodeplaner eller tiltak satt inn ved behov i aksjonsskjema. Kommunen har i liten grad rutiner/maler for evaluering på dette området. For å gi alle barn et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen, er det viktig at planer og tiltak evalueres fortløpende.

Vi mener at ikke alle barnehagene i tilstrekkelig grad legger til rette for at barna systematisk kan få gitt uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet og egen utvikling og trivsel. Kommunen har heller ingen felles føringer på dette området. Vi mener videre at ikke alle barnehagene sikrer systematisk observasjon ved bekymring for et barn (før man setter inn tiltak).

6. Helhetlig og samordnet tjenestetilbud for utsatte barn i barnehage

Problemstilling 4: Har kommunen tiltak for å sikre at utsatte barn i kommunale barnehager får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Barnehagepersonalet skal ha kunnskap om hva som utløser meldeplikten til barneverntjenesten.
- Kommunen skal ha oversikt over hvilke barnehagebarn som har behov for et samordnet tjenestetilbud
- Kommunen skal ha prosedyrer som avgjør hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen ved behov
- Kommunen skal ha rutiner og tiltak for å samordne tjenestetilbudet til barnehagebarn som trenger helhetlige og samordnede tjenester

6.1. Barnehagepersonalets kunnskap om plikt til å melde fra til barneverntjenesten

Kommunen har en fellesrutine for kommunalområdet kultur, oppvekst og familie om bekymringsmelding til barneverntjenesten. Rutinen ligger i Compilo, og sier at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, uten hinder av taushetsplikt skal melde fra til barnevernstjenesten

Det er videre presisert at følgende gjelder på individnivå:

- Dersom du har grunn til å tro at en eller flere av vilkårene i loven er oppfylt, skal du ikke vente med å melde din bekymring videre. "Grunn til å tro" betyr ikke at du må vite, men du må sannsynliggjøre at det du har observert eller hørt faller under en eller flere av vilkårene i loven. For å vurdere dette anbefales å bruke kunnskapsmodellen i vurderingen.
- Dersom du lurer på om bekymringen er alvorlig nok eller på hvordan du skal gå frem, kan du ta kontakt med barneverntjenesten v/mottaksteam (mulig å drøfte anonymt). Etter drøfting med mottaksteam er det likevel ditt ansvar å vurdere om du har meldeplikt. Å melde bekymring er et personlig ansvar.
- Meldingen bør være skriftlig, med mindre barnet eller ungdommen befinner seg i en akuttsituasjon. Da kan bekymringen ringes inn til mottaksteam eller Barnevernvakta i Vestfold, 33 31 02 03, etter kl 15.00 på hverdager og i helger
- Skriftlig melding: Bruk lenke til Barneverntjenestens meldingstjeneste. Pålogging med bank-id. Skriv ut skjema. Skann skjema inn i din virksomhets saksbehandlingssystem.

- Meldingens innhold må være tydelig.
- Foresatte skal informeres om meldingen og gis anledning til å lese innholdet i meldingen. Deres eventuelle kommentarer bør komme frem i meldingen. Unntak fra dette er ved bekymringer om vold eller seksuelle overgrep. Dersom det vurderes at meldeplikten ikke har inntrådt (jf. Lov om barneverntjenester § 13-2) skal foresatte og ungdom over 15 år samtykke før bekymringsmelding sendes.
- Ved forverring i foreldres eller barnets situasjon, må det sendes nye bekymringsmeldinger.
- Melder vil få et brev med en tilbakemelding på om meldingen er mottatt og informasjon om det er satt i gang undersøkelse eller om meldingen er henlagt.
- Melder får også brev etter endt undersøkelse om utfallet; henlagt eller gått til tiltak.
- Den som er part i saken, har innsyn i meldingen

Rutinen er fra 2022 og ble revidert i jan-mars 2025. I forbindelse med revideringen ble «grunn til å tro» ytterligere forklart og anbefalingen om å bruke kunnskapsmodellen i denne vurderingen ble lagt til.

Statistikk fra 2023 og 2024 viser at skolene i Horten kommune meldte bekymring for 35 barn/ungdom i 2023 og 44 i 2024, helsetjenesten for barn og unge meldte ifra om 14 barn/ungdom i 2023 og 15 i 2024, mens barnehagene kun meldte bekymring for 6 barn i 2023 og 9 barn i 2024. I 2024 var foreldres rusmisbruk, foreldres psykiske helse, vold i hjemmet/barnet vitne til vold og barnet utsatt for vold de største grunnene for meldinger til barneverntjenesten.

I barneverntjenestens tilstandsrapport for 2024 skriver kommunen at det, på eget initiativ, skal gjennomførtes et tilsyn om bekymringsmeldinger til barneverntjenesten fra barnehage og helsestasjonen, ettersom antall meldinger fra disse i 2023 var svært lavt. Kommunen opplyser til revisor at tilsynet ble gjennomført februar/mars 2024, og at 15 saker med bekymringsmeldinger ble gjennomgått. Tilsynet avdekket svært lite systematisk samarbeid mellom barneverntjenesten og barnehagene/helsestasjonen. På bakgrunn av funn har kommunen identifisert flere tiltak for å bedre samarbeidet.

Flere av dem vi har intervjuet i barnehagene mener å ha mindre samarbeid med barneverntjenesten etter at Forebyggende enhet ble opprettet.

Barneverntjenesten deltok tidligere på utvidet koordinerende team-møte (KO-team), men kommunen har gått bort ifra å gjennomføre utvidet KO-team i barnehagen, fordi organiseringen ikke passet like godt i barnehage som i skolen, der tiltaket var hentet fra. I dag løses disse sakene i tverrfaglig team, der foreldrene medvirker til hvilke tjenesteytere som skal delta.

Vi har spurt pedagogiske ledere, spesialpedagoger, fagarbeidere, assistenter og lærlinger⁴⁹ om opplæring i å identifisere tegn som tyder på at et barn er utsatt for omsorgssvikt, har alvorlige atferdsproblemer og hvilke situasjoner som utløser plikten til å melde fra til barnevernet. 77 % er svært tilfreds eller tilfreds med opplæringen de har fått, 17% er nøytrale, mens 6 % er lite tilfreds med opplæringen de har fått.

Pedagogiske ledere, spesialpedagoger, fagarbeidere, assistenter og lærlinger i kommunen har også svart på påstander om sin kunnskap rundt omsorgssvikt, atferdsvansker og meldeplikt:

Påstander	Helt uenig	Litt uenig	Verken enig eller uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke
Jeg har kunnskap om hvordan jeg skal identifisere tegn som tyder på at et barn er utsatt for omsorgssvikt.	1%	3%	3%	44%	49%	0 %
Jeg har kunnskap om hvordan jeg skal identifisere tegn som tyder på at et barn har alvorlige atferdsproblemer.	1%	3%	4%	38%	54%	0 %
Jeg er kjent med hvilke situasjoner som utløser plikten til å melde fra til barnevernet.	2%	2%	3%	24%	68%	1%

Tabell 6: Frekvenstabell over tre spørsmål fra spørreundersøkelsen. N157-158.

Tabellen viser at de ansatte selv mener å ha god kunnskap om hvordan man kan identifisere tegn som tyder på omsorgssvikt og alvorlige atferdsproblemer, men i underkant av halvparten er bare litt enig i at de har denne kunnskapen. Et stort flertall har god kjennskap til hvilke situasjoner som utløser plikten til å melde fra til barneverntjenesten.

Flere vi har intervjuet i barnehagene gir uttrykk for at det kan være få symptomer på overgrep og omsorgssvikt i ung alder. Vi fikk også opplyst at det i praksis er høy terskel for å melde saker til barneverntjenesten. De ansatte vi har intervjuet opplever likevel det som lavterskel å diskutere håndtering av disse sakene med styrer.

Personalet vi har pratet med har forhåpninger om at kunnskapstrekanten vil gjøre det enklere å identifisere tegn som tyder på omsorgssvikt. De sier samtidig at det er tidkrevende og krever trening å bli god på å bruke den, noe som er utfordrende på grunn av ressursituasjonen i barnehagen.

⁴⁹ N=145

Barnehagesjefen oppfatter, gjennom tilbakemeldinger fra styrerne i barnehagene, at personalet opplever det utfordrende å vurdere når meldeplikten til barneverntjenesten trer inn, og at den største utfordringer trolig ligger i at barnehagen ønsker å opprettholde en god relasjon til familien bekymringen gjelder.

Barnehagepersonalet kan ringe mottaksteamet i barneverntjenesten for anonym veiledning når de er usikre på hvorvidt de bør melde bekymring. Dette oppleves som nyttig og lavterskel. Barneverntjenesten har tidligere vært ute i barnehager på personalmøter og fortalt om bla. meldeplikten. De har også digitale kurs hvor barnehagene i kommunen inviteres. To ganger i året handler kursene om bekymringsmeldinger. Her er det fokus på lovverk, å identifisere sårbare barn, vite hvordan man skal handle på bakgrunn av bekymringer og samtaler med barn og foresatte i krevende livssituasjoner. Av kommunens rutine for samarbeid mellom barnehage og barnevern fulgte inntil nylig at alle ansatte i barnehagene skal delta, derfor ble kursene streamet. Det fulgte av samme rutine at barneverntjenesten, ved mottaksteam, annet hvert år skulle delta i et møte på 1 time for pedagogiske ledere og styrere i barnehagene. Dette har ikke blitt fulgt opp de siste to årene.

Kommunen oppdaterte denne rutinen mens revisjonen pågikk (i mars 2025). Nå sier rutinen at barnehagen innkaller barneverntjenesten til deltakelse i tverrfaglig team ved behov, barneverntjenesten inviteres inn til styremøter to ganger pr halvår med fokus på tverrfaglig samarbeid, barneverntjenesten skal annet hvert år delta i et møte på 1 time i lederteam i den enkelte barnehage og barnehagene skal se på barnevernstjenestens årlige kurs.

6.2. Oversikt over barn i barnehage som har behov for samordnet tjenestetilbud

Kommunen har ingen rutiner for som omhandler oversikt over barn i barnehage som har behov for samordnet tjenestetilbud. Vi har undersøkt om barnehagemyndigheten eller barnehageeier likevel, i praksis, har en slik oversikt. Barnehagemyndigheten har oversikt over alle barna i kommunen hvor det er fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tilrettelegging. Barnehagemyndigheten forteller at det imidlertid kan være barn som har behov for samordnet tjenester som ikke har vedtak, disse har ikke barnehagemyndigheten oversikt over. Barnehagesjefen har heller ikke en slik oversikt.

På spørsmål om barnehagen har oversikt over barn som har behov for samordnet tjenestetilbud svarer halvparten av styrerne i de kommunale barnehagene at de i stor grad har dette, og den andre halvparten svarer i svært stor grad. Blant de assisterende styrerne svarer én verken i stor eller liten grad, to svarer i stor grad og 6 assisterende styrer svarer i svært stor grad. Dvs. at 93 % av styrerne og de assisterende styrerne i kommunale barnehager mener barnehagen i stor eller svært stor grad har oversikt over barn som har behov for samordnede tjenester.

6.3. Prosedyrer for å avgjøre hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen ved behov

Ifølge barn- og familiesjefen varierer det fra sak til sak hvem som får ansvaret for å samordne tjenestetilbudet til de barna som trenger dette.

Barn- og familiesjef forteller at det er mange mulige løsningen på hvem som skal ivareta samordningsplikten, derfor er det viktig at enhetene blir enige om hvem som skal ha dette ansvaret i første møte. I saker som spriker i flere retninger kan det være naturlig å sette samordningen til Forebyggende enhet eller helsesykepleier. I saker hvor det likevel er uenighet eller vanskelig å avgjøre hvem som bør ha ansvaret har det vært praksis at dette tas opp i barn- og familiesjefen sitt ledermøte. Barn- og familiesjef fortalte da revisjonen startet at det arbeides med en rutine for høyfrekvente saker, med kriterier man skal gjennomgå for å vurdere hvem som bør ha ansvaret for å samordne. En slik fellesrutine om samordningsplikten ble ferdig i slutten av februar 2025. Den er gjeldende for alle ansatte i barn- og familietjenesten, dvs. Barneverntjenesten, Barnehabilitering, Enslig mindreårige flyktninger, Helsetjenesten for barn og unge og Forebyggende enhet. I denne står det blant annet at det skal avklares hvem som er koordinator. Det er videre en sjekkliste for å gjøre denne avklaringen:

- Den tjenesten ungdommen/familien ønsker seg
- Den tjenesten som har mest kontakt/flest tiltak i samarbeid med familien
- Er det tildelt Barnekoordinator er det hun som er koordinator
- Er Barneverntjenesten i kontakt med familien, vurderes det om det er mest hensiktsmessig om de har koordineringsansvaret
- Blir ikke dette avklart i møtet, så skal den som har innkalt til første møte melde ifra til sin leder for avklaring.

Kommunen har en rutine for å to ganger i året, i samarbeid med helsesykepleier, gjennomgå alle barna i barnehagehagen – dette kalles internt koordinerende team (KO-team). Det står i rutinen at det skal tydeliggjøres hvem som følger opp eventuelle tiltak som besluttes. Det er en mal for referat, men denne har ikke et tydelig felt avsatt for utfylling av hvem som er ansvarlig for videre oppfølging. Referatet skal legges inn i Visma sikker sak.

Kommunen har også to andre møtearenaer med andre tjenesteytere hvor det kan samarbeides om enkeltbarn, kontaktmøter og tverrfaglig team (se mer beskrivelse av hva kontaktmøte, tverrfaglig team og internt KO-team er, i neste avsnitt). Det følger av rutiner for disse møtene at det skal skrives møtereferater⁵⁰.

⁵⁰ Kommunen har en referatmal for tverrfaglige møter hvor det skal settes inn hvem som er ansvarlig for gjennomføring og når, men denne lå i Teams og ikke i Compilo under revisjonen. Kommunen opplyser at den vil bli lagt i Compilo også.

Spørreundersøkelsen viser at det sjeldent er uklart/uenighet om hvem som skal ivareta samordne tjenestetilbud, 2 av styrerne mener dette skjer i svært liten grad, 3 mener i liten grad, og en vet ikke.

6.4. Rutiner og tiltak for å samordne tjenestetilbudet til barn i barnehage

Rutiner og tiltak

De kommunale barnehagene har flere møtearenaer for å sikre at barn med behov får samordnede tjenestetilbud. Dette er

- internt KO-team, som skal gjennomføres for alle barna i barnehagen avdelingsvis to ganger pr. år. Deltagere er styrer, styrerassistent, aktuelle pedagogiske ledere og helsesykepleier. Alle barna gjennomgår med beskrivelse av deres utvikling, sosial kompetanse og helse. Pedagogisk leder melder eventuelt enkeltbarnet opp i tverrfaglig team.
- tverrfaglig team, som er et møte mellom to eller flere av følgende profesjoner/tjenester, i tillegg til barnehagen: helsesykepleier, PP-rådgiver, Forebyggende enhet og andre ved behov. Tverrfaglig team skal jobbe på individ- og gruppenivå med barn og deres familier på flere arenaer. Teamet skal også jobbe forebyggende med systemrettede tiltak (f.eks foreldrekurs, psykologisk førstehjelp m.m). Saker til tverrfaglig team initieres av styrer eller andre medlemmer av det tverrfaglige teamet.

Kontaktmøter, som er en fast arena for barnehage, PPT og Forebyggende enhet for drøfting knyttet til individ eller gruppe/system. Temaer som kan tas opp i kontaktmøter varierer i både type og alvorlighetsgrad, eksempelvis lek og læringsmiljø, barn med sterke følelsesuttrykk, foreldresamarbeid, garderobesituasjoner, kunnskapsmodellen og etiske dilemmaer i hverdagen. Kontaktmøter kan brukes til refleksjon, analyse og vurdering av tiltak. Styrer skal vurdere og prioritere hvilke saker som skal meldes inn i kontaktmøter. Kommunen har egne rutine for internt KO-team, tverrfaglig team og kontaktmøter. Kommunen har også en samlende rutine for tverrfaglig samarbeid hvor bla. disse formene for samarbeid nevnes.

Som nevnt over står det i kommunens rutine at kontaktmøter skal gjennomføres «fast», men det er ikke spesifisert når eller hvor ofte de skal avholdes⁵¹. I rutinen for tverrfaglig team står det heller ikke når kontaktmøter skal gjennomføres. For tverrfaglig team er det heller ikke gitt noen retningslinjer eller eksempler på når det kan være nyttig at styrer eller andre medlemmer av teamet tar initiativ til møte.

Rutinen for kontaktmøter er ny, den ble publisert i Compilo i mars 2025, men vi har fått opplyst at kontaktmøter startet opp noe før dette. To av barnehagene vi har intervjuet opplever at

⁵¹ Kommunen har også en mal for innkalling til kontaktmøte, i denne står det at kontaktmøter gjennomføres hver 6. uke. Vi får opplyst at kommunen vil legge dette inn i rutinen.

kontaktmøter med PPT og Forebyggende enhet fungerer fint. I de to andre barnehagene er det noe mer delte erfaringer. I en av barnehagene forteller styrer og noen ansatte at det fungerer, mens andre ansatte i samme barnehage er kjent med en informasjonsbrosjyre uten at denne oppleves å være godt nok kommunisert til ansatte og foreldre. I den siste barnehagen forteller styrer at det har vært uklart hva som er forebyggende enhet sin rolle og hvordan kontaktmøter skal gjennomføres, men at dette nå har vært tatt opp og diskutert på ledermøter. Likevel opplever noen ansatte i den samme barnehagen at det er uklart hva som er tilbudet, samt at det er en større terskel nå som man må melde inn saker for å få kontaktmøte versus at det tidligere var satt opp fysiske møter med løse agenda.

For å kunne gjennomføre møter i tverrfaglig team og internt KO-team med andre tjenesteområder skal barnehagen innhente samtykke fra foresatte, det samme gjelder drøfting i kontaktmøter på individnivå. I spørreundersøkelsen vår svarer nærmere 30 % av de pedagogiske lederne at samtykke fra foresatte oppleves som en terskel for å melde saker videre. Ca. 20 % svarer i verken stor eller liten grad, mens nærmere 50 % svarer i liten grad⁵².

Forebyggende enhet kan også kontaktes av alle familier, barn og ungdom som opplever strev knyttet psykisk helse, atferd og rus (0-18år). Tjenesten gir råd og veiledning og er gratis. Målet til tjenesten er å kunne hjelpe til tidlig. Tjenesten kan tilby følgende relevant for barn og barnefamilier:

- Kortvarig behandling av milde til moderate psykiske helseplager
- Individuelle samtaler og familiesamtaler med fokus på endring
- Ulike foreldreveiledningskurs og programmer til barn og deres foresatte
- Råd og veiledning til foresatte og samarbeidspartnere

Kommunen har også rutine for samarbeid mellom barnehage og helsestasjon, barnehage og PPT, barnehage SFO og skole og, som tidligere nevnt, barnehage og barnevern.

Det kommer frem av rutinen for samarbeid mellom barnehage og helsestasjon at foreldre til 4-åringer inviteres til samtale i barnehage i forkant av 4-årskonsultasjon på helsestasjonen. Tema for samtalen er trivsel, trygghet, sosial kompetanse, lek, hverdagsaktiviteter, språk, motorikk og eventuelle ting rundt barnet som krever et tettere samarbeid mellom barnehage-hjem og helsestasjon. Det er også en mal for samtalen. Foreldrene samtykker til at styrer sender skjema til helsesykepleier før 4-årskontrollen og helsesykepleier bruker opplysningene i sin vurdering av barnet og i samtalen med foreldrene. Både styrer og pedagogiske ledere vi har pratet med trekker frem denne rutinen.

Rutinen for samarbeid mellom barnehagen og PPT forstås å omhandle barn som har individuell plan etter annen lov og forskrift, for å samarbeide om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i

⁵² N=72

den individuelle planen, og ikke hvordan barnehagen skal gå frem ved grunn til å tro at barnet ikke får dekket sine behov innenfor det allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen. Kommunen har ellers en rutine for henvisning til PPT, men denne er teknisk i forhold til hvordan selve henvisningen skal gis. Vår spørreundersøkelse viser at 68 % av pedagogiske ledere, spesialpedagoger, fagarbeidere, assistenter og læringer er helt enig i at de er kjent med hva de skal gjøre hvis det er grunn til å tro at barnets behov ikke kan dekkes innenfor det allmennpedagogiske tilbudet. 24 % er litt enig i dette, 4 % er verken enig eller uenig, 3 % er litt uenig og 1 % er helt uenig⁵³.

Barnehagen samarbeider også med bla. enheter underlagt sykehuset, ergoterapeuter, fysioterapeuter, logoped ved behov om enkeltbarn.

Praksis

Det kommer frem i intervjuer at å sikre barn den samordningen av tjenestetilbud barnehagen vurderer at barnet har behov for, kan være en byråkratisk prosess som tar lang tid. I de tre intervjuene som løfter frem dette er helsestasjonen, Glenne og PPT nevnt som samarbeidsaktører hvor det er opplevd for lang prosess. I spørreundersøkelsen har vi mottatt kommentar om bla. at det er «høy terskel for at PPT skal observere enkeltbarn vi er bekymret for. I større og større grad skal pedagogene på avdelingen jobbe med enkeltbarn i tillegg til alt annet. Tidlig innsats er ikke så veldig tidlig lenger.»

I intervju i tre av de fire barnehagene fortelles også om at Forebyggende enhet eller PPT har kommet til barnehagen for å observere og veilede på systemnivå. En av barnehagene tatt opp at henvendelsesskjema på kommunens hjemmeside for å komme i kontakt med Forebyggende enhet ikke har fungert. Barnehagen opplevde å ikke få svar på henvendelsen og måtte purre gjentatte ganger. Barnehagesjefen opplyser at det er oppnevnt fast kontaktperson for alle barnehagene, og Forebyggende enhet kan da også kontaktes på telefon eller epost.

92 % av pedagogiske ledere, spesialpedagoger, fagarbeidere, assistenter og læringer svarer i spørreundersøkelsen vår at det er «lett for meg å melde fra til nærmeste leder hvis jeg opplever at barn har behov for helhetlige og samordnede tjenester», 4 % verken i stor eller liten grad og 3 % svarer i liten grad. Det er 56 % som mener kommunen ivaretar sin samordningsplikt for barn i barnehagen som har behov for helhetlige og samordnede tjenester i stor grad, 11 % verken i stor eller liten grad, 2 % mener dette ivaretas i liten grad og 32 % vet ikke⁵⁴.

Seks styrere og assisterende styrere svarer at barnehagen i svært stor grad melder videre til kommunen eller oppretter samarbeid med andre kommunale enheter når barn har behov for samordnede tjenester, mens åtte mener dette gjøres i stor grad. 1 er verken enig eller uenig. På

⁵³ N=158

⁵⁴ N = 155-157

spørsmål om styrerne og de assisterende styrerne opplever at kommunen ivaretar sin samordningsplikt for barn i barnehagen som har behov for helhetlige og samordnede tjenester svarer 7 i svært stor grad, 5 i stor grad og 2 verken i stor eller liten grad. Det er her 1 som ikke vet. Barnehagesjefen og barnehagemyndigheten forteller om at det på stytermøter er et «tverrfaglig kvarter», hvor f.eks. Forebyggende enhet, PPT, helsestasjonstjenesten og barnevernstjenesten inviteres inn for å gi informasjon eller ta opp ulike temaer. Det er avsatt 45-60 minutter pr. møte til dette.

6.5. Revisors vurdering av helhetlig og samordnet tjenestetilbud for utsatte barn i barnehage

Kunnskap om plikten til å melde fra til barneverntjenesten

Sammenliknet med skole mottar barneverntjenesten få meldinger om barn hvor det er mistanke om omsorgssvikt eller alvorlige atferdsvansker fra barnehagene. Kommunen bekymret for det lave antallet meldinger, og har undersøkt dette nærmere gjennom intern gjennomgang/tilsyn. Kommunens gjennomgang viste at det var lite systematisk samarbeid mellom barneverntjenesten og barnehagene i de undersøkte sakene. Tidligere var barneverntjenesten med i utvidet KO-team, men nå inviteres heller barneverntjenesten til deltakelse i tverrfaglig team ved behov. Flere opplever også mindre samarbeid med barneverntjenesten etter forebyggende enhet kom. Dette kan ha som konsekvens at barnehagenes bevissthet rundt meldeplikten til barneverntjenesten er redusert.

Barnehagepersonalets egen opplevelse av opplæring og kunnskap rundt å identifisere tegn som tyder på omsorgssvikt og alvorlige atferdsproblemer, samt kjennskap til hvilke situasjoner som utløser meldeplikten, er god. Det sies samtidig at symptomer på slike forhold kan være fraværende i ung alder, noe som gjør dette vanskelig å oppdage. Det kommer også frem at barnehagene har en høy terskel for å melde saker til barneverntjenesten. Barnehagesjefen har gitt uttrykk for at personalet kan synes det er vanskelig å vurdere når meldeplikten trer inn og at en grunn til dette kan være relasjonen med foresatte. At barnehagene opplever det utfordrende å melde bekymring til barneverntjenesten kan medføre at saker som skulle ha vært meldt ikke blir meldt. Dette vurderer vi at bør følges opp.

Implementering av kunnskapstrekanten i barnehagenes arbeid med kartlegging og observasjon synes å være et godt tiltak for å sikre tidligere oppdagelse av tegn på utsatte barn og støtte til å vurdere alvorlighetsgraden i observasjoner.

Oversikt over barn med behov for samordnet tjenestetilbud

For at kommunen skal kunne samordne tjenestetilbud når det er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, er det en forutsetning at kommunen har oversikt over hvilke barn som kan ha dette behovet, jf. krav til internkontroll. Det er ingen krav om hvem i kommunen som skal ha en slik oversikt, og kommunen har ikke selv laget rutiner som sier noe om hvordan dette skal sikres i kommunen.

Vi har undersøkt om barnehagemyndigheten eller barnehageeier har oversikt over barn i barnehage som har trenger helhetlige og samordnede tjenester, men det kom frem at ingen av dem har en slik samlet oversikt. Denne oversikten finnes kun i de enkelte barnehagene. Vi vurderer at det er både naturlig og hensiktsmessig at styrerne har denne oversikten, men mener samtidig at det fra kommunens side bør være rutiner for å ha en slik samlet oversikt eller enkelt fremskaffe den.

Prosedyrer for å bestemme hvem som ivaretar samordningen

Det er viktig at det er tydelig hvem som skal bestemme samordning dersom velferdstjenestene selv ikke blir enige, slik at barn, unge og deres foreldre vet hvem de skal henvende seg til hvis tjenestene ikke blir enige. Det er viktig at en slik rutine harmonere med andre, mer tjenestespesifikke rutiner på området og øvrige samarbeidsrutiner.

Kommunen har manglet rutiner som sier noe om hvem som skal ivareta samordning av tjenestetilbudet rundt barn med behov for samordnede tjenester i store deler av den undersøkte perioden, men har nylig fått en rutine for dette gjeldende for barn- og familietjenesten. Implementeringsarbeidet vil være vesentlig. Kommunen har for barnehagespesifikke samarbeidsrutiner manglet informasjon om at det skal avklares hvilken tjenesteyter som skal ivareta samordningen når det blir avdekket et slikt behov. Kommunen har referatmal hvor dette inngår, som vi får opplyst vil bli gjort tilgjengelig i Compilo.

Våre undersøkelser viser at styrerne i barnehagene i liten grad opplever at det er uklart eller uenighet om hvem som skal ivareta samordningen av tjenestetilbud.

Rutiner og tiltak for å samordne tjenestetilbudet

Kommunen har flere rutiner og tiltak for å kunne samordne tjenestetilbud til barn i barnehage. Et stort flertall av de ansatte i barnehagene opplever at det er lett å melde fra til nærmeste leder hvis et barn har behov for helhetlige og samordnede tjenester. Ut fra svar fra styrerne i barnehagene antas dette likevel at det er en opplevelse i barnehagene om at dette ivaretas.

Rutinen for kontaktmøter har nylig kommet på plass (mars 2025). Det fremgår ikke av rutinen når eller hvor kontaktmøter skal gjennomføres. Det står heller ikke i rutinen for tverrfaglig team når det skal eller kan være nyttig å avholde et møte i temaet. Flere vi har intervjuet er lite kjent med hva kontaktmøtetilbudet er, og påpekte at det kan være en høyere terskel for kontaktmøter at man må melde inn saker på forhånd for å få et møte, sammenlignet med faste møter som det var tidligere.

For å kunne samarbeide på individnivå uten å anonymisere må det innhentes samtykke fra foresatte. Relativt mange av de pedagogiske lederne opplever det å innhente samtykke fra foresatte som en terskel for å melde saker videre.

Vi bemerker at flere barnehageansatte opplever prosessen med henvisning som lang, noe som medfører at innsatsen ikke kommer så tidlig inn som det er ønskelig.

6.6. Konklusjon problemstilling 4

Våre undersøkelser viser at de ansatte i de kommunale barnehagene opplever å ha relativt god kunnskap om hva som utløser meldeplikten til barneverntjenesten. Samtidig har barnehagene sendt få bekymringsmeldinger til barneverntjenestene i den undersøkte perioden. Mindre systematisk samarbeid mellom barnehagene og barneverntjenesten i den undersøkte perioden, kan være med å påvirke bevisstheten rundt meldeplikten.

Kommunen har ingen overordnet oversikt over hvilke barn i kommunale barnehager som har behov for samordnet tjenestetilbud. Selv om styrerne oppgir å ha slik oversikt så mener vi, særlig av hensyn til internkontroll, at det bør foreligge en samlet oversikt, eventuelt at det er lett å fremskaffe en slik.

Kommunen har manglet prosedyrer som avgjør hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen av tjenestetilbud ved behov. En slik avklaring er viktig av hensyn til at barn og foresatte skal vite hvem de skal henvende seg til. I barn- og familietjenesten er det nå på plass en ny rutine for dette, det er dermed viktig at kommunen sikrer implementeringen ute i organisasjonen. Det er fremdeles mangelfullt i de barnehagespesifikke samarbeidsrutinene på dette området. Styrere i barnehager opplever imidlertid at det er i stor grad er klart hvem som skal ivareta samordningen av tjenestetilbudet.

Kommunen har rutiner og tiltak for å kunne samordne tjenestetilbud til barn i barnehage. Disse er delvis nye, og er således, naturlig nok, ikke implementert i så stor grad at praktiseringen av dem lar seg undersøke. Det synes å være noen mangler i rutinene, blant annet når det går på hva som skal til for at møter avholdes.

7. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- vurdere kompetansehevende tiltak omkring de barnehageansattes plikt til å melde fra til styrer dersom de får mistanke eller kunnskap om at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø eller ansatte krenker et barn
- iverksette ytterligere tiltak som sikrer at det observeres og vurderes (både løpende og ved bekymring) hvordan barna opplever det psykososiale barnehagemiljøet
- vurdere tiltak omkring barnehagenes meldeplikt til barneverntjenesten
- iverksette tiltak for å gi kommunen overordnet oversikt over hvilke barn som har behov for samordnet tjenestetilbud
- fortsette implementeringsarbeidet med prosedyrer for å avgjøre hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen av tjenestetilbud ved behov

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forskrift 24. april 2017 nr. 487 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokument

Meld. St. 19 (2015-2016) Tid for lek og læring Bedre innhold i barnehagen.

Prop. 100 L (2020-2021) Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator

Prop. 133 L (2020-2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven

Kommunens dokumenter

Kst.-sak 128/21 Trygg og inkluderende oppvekst (0-24)

Kst.-sak 158/23 Forebyggende plan mot omsorgssvikt og adferdsvansker

Kst.-sak 173/24 Barneverntjenestens tilstandsrapport

Kompetanseplan for Hortensbarnehagen 2022-2025

Handlingsplan for Hortensbarnehagen 2022-2025

Elektroniske kilder

Helsedirektoratet (2019, 3.des). *Nasjonal faglig retningslinje for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge*. Siste faglige endring 03. desember 2019.

<https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge>

Helsedirektoratet (2022, 15.sep). *Veileder om samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier*. Siste faglige endring 14. oktober 2024.

<https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier>

Horten kommune. *horten.kommune.no*. fra des 2024 – mars 2025

Utdanningsdirektoratet (2024, 17.jan). *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*. Hentet februar 2025 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanselofet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/>

Utdanningsdirektoratet. *Statistikk barnehage*. Hentet mars 2025 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/>

Statistisk sentralbyrå. *Barnehager*. Hentet mars 2025 fra <https://www.ssb.no/statbank/list/barnehager/>

Statsforvalteren i Møte og Romsdal (2024, 10.sep) *Hvordan forebygge omsorgssvikt og adferdsvansker?* Hentet januar 2025 fra <https://www.statsforvalteren.no/more-og-romsdal/folk-og-samfunn/barnekonvensjonen/hvordan-forebygge-omsorgssvikt-og-adferdsvansker/>

Vedlegg



HORTEN
KOMMUNE

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektør

Vestfold Og Telemark Revisjon Iks
Postboks 311
3701 Skien

Dato: 05.05.2025

Saksbehandler:
Finn-Øyvind Langfjell, tlf:

Vår ref.:
25/18936/ 25/1141

Deres ref.:

Kommunedirektørens uttalelse - forvaltningsrevisjon tidlig innsats barn og unge

Forvaltningsrevisjonen ble bestilt av Kontrollutvalget i Horten kommune på bakgrunn av risiko- og vesentlighetsvurdering 2024-2027. Revisjonen startet opp november 2024

Kommunedirektøren takker for anbefalingene fra revisjonen som gir viktige innspill i den systematiske forbedringen av arbeidet med tidlig innsats for barn og unge.

Anbefaling	Tiltak	Ansvar	Tid
Vurdere kompetansehevende tiltak omkring de barnehageansattes plikt til å melde fra til styrer dersom de får mistanke eller kunnskap om at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø eller ansatte krenker et barn	Revidering av handlingsveileder for psykososialt barnehagemiljø. Planen skal oppdateres etter gjeldene lovverk og begreper. Ny plan vil gjelde fra 2026.	Barnehagesjef	Desember 25.
	Alle kommunale barnehager får en likelydende gjennomgang av lovverket på et personalmøte/planleggingsdag barnehageåret 2025/2026.	Barnehagesjef	Juli 26
	Det søkes om midler til å danne et barnehage- og skolemiljøteam. Tilskudd skolemiljøteam udir.no Teamet vil støtte barnehager og skoler i utfordrende saker, gjennomføre kompetansehevende tiltak, samt arbeide forebyggende og veiledende.	PP-Tjenesten søker innen fristen 5.mai. Teamet vil bestå av 50% rådgiver skole, 50% rådgiver barnehage og 50% rådgiver PP-Tjenesten.	Søknad sendes i mai 2025 Oppstart hvis tilskudd innvilges blir august 25
	Vi har etablert et skille mellom rapportering av §42 og §43 saker i Framsikt. Barnehagene rapporterer månedlig. Barnehagesjef følger opp,	Barnehagesjef	Februar 25

	veileder og dokumenterer meldinger som omhandler §43 i Websak+		
Iverksette ytterligere tiltak som sikrer at det observeres og vurderes (både løpende og ved bekymring) hvordan barna opplever det psykososiale barnehagemiljøet	Revidere rutine for barnehageloven §3 "Barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste" i Compilo. I dag inneholder ikke rutinen regelmessig gjennomføring av barnesamtaler.	Barnehagesjef	Juni 25
	Det vil gjennomføres en pilot i to barnehager barnehageåret 25/26 med systematisk observasjon og kompetanseheving. Det vil arbeides med utgangspunkt i Hamre og Piantas (2009) teori om interaksjonskvalitet der betydningen av emosjonell støtte, organisering og læringsstøtte er sentral. Høy kvalitet på interaksjoner mellom ansatte og barn, er med på fremme barn og unges læring og utvikling og opplevelse av trygghet og livsmestring. Dette tror vi vil være et viktig bidrag i det forebyggende arbeidet.	PP-Tjenesten og barnehagesjef	Barnehageåret 2025/2026
vurdere tiltak omkring barnehagenes meldeplikt til barneverntjenesten	Rutine for samarbeid mellom barnehage og barnevernstjenesten er oppdatert. Rutinen har presisert aktiviteter på individ og systemnivå. Gjennomgang av rutine og status på meldinger fra barnehage til barnevernstjenesten høst og vår i styremøte med kommunale og private barnehager.	Barnevernsleder og barnehagesjef	Mars 25
	Status meldinger fra barnehage og skole, tas opp på virksomhetsledermøte hver høst.	Kommunalsjef	
iverksette tiltak for å gi kommunen overordnet oversikt over hvilke barn som har behov for samordnet tjenestetilbud	Det er tverrfaglige møter og rutiner i barnehage og skole som ivaretar dette. Barn som har behov for sammensatte tjenester, har i de fleste tilfeller oppnevnt en koordinator som har dette ansvaret.	Kommunalsjef	
Fortsette arbeidet med å utarbeide rutiner for å avgjøre hvilken	Rutine for samordningsplikten i Compilo ivaretar dette i henhold til lovverket.	Barn og familiesjef	April 25

kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen av tjenestetilbud ved behov			
---	--	--	--

Med hilsen

Finn-Øyvind Langfjell
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

I hvilken grad sikrer kommunen at barnehagene jobber forebyggende med det psykososiale barnehagemiljøet?

Arbeidet med psykososialt barnehagemiljø innebærer blant annet at barnehagen skal jobbe forebyggende med å ivareta et trygt og godt barnehagemiljø, jf. barnehageloven § 41.

Barnehageeiers ansvar

Det er krav om at barnehageeier har internkontroll for å sikre kravene i barnehageloven med forskrifter, jf. barnehageloven §§ 7 og 9. Det følger av kommuneloven, hvor det er tilsvarende bestemmelse for internkontroll, at det er kommunedirektøren som har ansvar for internkontrollen, jf. § 25-1. Internkontrollen skal være risikobasert og tilpasses virksomhetens størrelse og aktiviteter.

Forarbeidene sier at det ikke er meningen at barnehageeier selv skal utføre alle aktivitetene i internkontrollen. Styrer/daglig leder i barnehagen vil typisk få delegert oppgaver knyttet til internkontroll, og igjen kunne delegerer videre på hensiktsmessig måte. Samtidig er det en forutsetning at delegeringen er forsvarlig, og at den som delegerer oppgaver, følger med på hvordan oppgavene blir ivaretatt i praksis. Man kan delegerer oppgaver, men ikke ansvaret for oppgavene.

Innenfor barnehage innebærer kravet om internkontroll blant annet å jobbe systematisk for å sikre at bestemmelsene om barnas rett til et trygt og godt barnehagemiljø blir ivaretatt. Dette innebærer blant annet å ha nødvendige rutiner og prosedyrer på området. Hva som er nødvendig vil være en skjønnsmessig vurdering av blant annet risiko for avvik, jf. lovens forarbeider.

Barnehagemyndighetens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 10. Dette innebærer at kommunen skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter, utenom regelverket som gjelder økonomiske forhold i private barnehager.

Kommunens tilsynsplikt følger av § 53. Det fremgår av denne bestemmelsen at kommunen kan gi pålegg til barnehagen om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningsspliktige barnehager.

Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Foreldrerådet⁵⁵ skal få mulighet til å uttale seg før kommunen fattet vedtak om stenging.

Kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet, og skal, som hovedregel, organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier, jf. barnehageloven §11

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha rutiner og tiltak for å sikre og følge opp det forebyggende arbeidet med psykososialt barnehagemiljø i de kommunale barnehagene
- Som barnehagemyndighet skal kommunen
 - veilede og påse at barnehagene følger reglene om psykososialt barnehagemiljø
 - følge opp uforsvarlige eller ulovlige forhold i barnehagene

I hvilken grad jobber de kommunale barnehagene forebyggende med det psykososiale barnehagemiljøet?

Internkontroll

Som nevnt gjelder kravet om internkontroll i barnehager, jf. barnehageloven § 9. For barnehagen skal det dermed utarbeides en beskrivelse av hovedoppgaver, mål og organisering. KS sin veileder for kommunedirektørens internkontroll «Orden i eget hus» utdyper at internkontroll innebærer at de ansattes ulike oppgaver og ansvarsområder må være kjent, og at det skal være tydelig hvordan dette er fordelt.

I tillegg følger det av kravet om å ha rutiner og prosedyrer, at disse må gjøres kjent og være tilgjengelige i barnehagen. KS sin veileder viser til at å ha et reglement «på plass» innebærer både å utarbeide, oppdatere og ajourføre reglementet, samt gjøre det kjent i organisasjonen og sikre at det blir fulgt. Internkontrollen innebærer også at prosedyrer/rutiner og andre tiltak for internkontroll skal evalueres og ved behov forbedres.

Barnehagens ansvar knyttet til psykososialt barnehagemiljø

Det forebyggende arbeidet med å ivareta et trygt og godt barnehagemiljø innebærer at barnehagen skal arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen, leken og læringen til barna. I forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver er det krav til at barnehagen skal utarbeide en årsplan, samt planer for kortere og lengre tidsrom og for ulike barnegrupper etter behov. Årsplanen skal blant annet vise hvordan barnehagen arbeider med omsorg, lek, danning og læring.

⁵⁵ For å sikre samarbeidet med barnas hjem, skal hver barnehage ha et foreldreråd. Foreldrerådet består av foreldrene til alle barna, jf. barnehageloven § 4.

Det følger av forskriften at barnehagen skal ivareta barns rett til medvirkning ved å legge til rette for og oppmuntre til at barna kan få gitt uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet, jf. Barnehageloven § 1 og 3, Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon art. 12 nr. 1. Barna skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planleggingen og vurderingen av barnehagens virksomhet. Alle barn skal kunne erfare å få innflytelse på det som skjer i barnehagen.

Det følger av barnehagenes rammeplan at barnehagene skal legge til rette for at foresatte og barnehagen jevnlig kan utveksle observasjoner og vurderinger knyttet til enkeltbarnets helse, trivsel, erfaringer, utvikling og læring.

Forskriften stiller også krav til at barnegrupper og enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling skal observeres og vurderes fortløpende, for å kunne gi alle barn et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Denne vurderingen skal gjøres med utgangspunkt i barnets individuelle forutsetninger og kunnskap om barns utvikling og behov. Barnets erfaringer og synspunkter skal inngå i vurderingsgrunnlaget. Vurderinger skal dokumenteres når det er nødvendig for å gi barnegruppen og enkeltbarn et tilrettelagt tilbud, med hensyn til etisk perspektiv og regler om personvern.

Barnehagen skal sørge for at barn som trenger ekstra støtte, tidlig får den sosiale, pedagogiske og/eller fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud. Tilretteleggingen skal vurderes underveis og justeres i tråd med barnets behov og utvikling. Forskriften gir eksempel på at tidlig innsats for noen barn kan innebære at personalet arbeider særlig målrettet og systematisk – over kortere eller lengre perioder – med å inkludere barnet i meningsfulle fellesskap. Hvis det er grunn til å tro at barnets behov ikke kan dekkes innenfor det allmennpedagogiske tilbudet, skal barnehagen opplyse foreldrene om retten til å kreve en sakkyndig vurdering av om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Det følger av barnehageloven § 1 at barnehagen i samarbeid og forståelse med hjemmet skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal ivareta foreldrenes rett til medvirkning og arbeide i nært samarbeid og forståelse med foreldrene, jf. barnehageloven § 1 og § 4, samt tilhørende forskrift. Barnehagen skal begrunne sine vurderinger overfor foreldrene og ta hensyn til foreldrenes synspunkter. Samarbeidet skal sikre at foreldrene får medvirke til den individuelle tilretteleggingen av tilbudet.

I tillegg har alle som arbeider i barnehagen en aktivitetsplikt etter § 42, det innebærer blant annet at de skal følge med på hvordan barna i barnehagen har det. På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Oppgaver og ansvar i det forebyggende barnehagemiljøarbeidet skal være klart og tydelig fordelt i barnehagen
- Barnehagene skal ha rutiner og tiltak for det forebyggende arbeidet med et trygt og godt barnehagemiljø

- Barnehagene skal evaluere sine forebyggende barnehagemiljøtiltak
- Barnehagene skal ha kunnskap om hvordan barna opplever det psykososiale barnehagemiljøet

Har kommunen tiltak for å sikre at utsatte barn i kommunale barnehager får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud?

Begrepet “utsatte barn og unge” er definert på ulike måter, men felles er at de viser til barn og unge som har utfordringer på flere områder samtidig, slik at de har sammensatte behov. 0 – 24 samarbeidet⁵⁶ som startet i 2015, som ble til nasjonal faglig retningslinje om tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge i 2019, viser til at utsatte barn og unge kan handle om problemer på grunn av dårlig fysisk eller psykisk helse, lærevansker, språkutfordringer eller leve eller havne i vanskelige livssituasjoner. Ofte kan ikke slike utfordringer løses hver for seg, eller én av gangen. Retningslinjen tydeliggjør kommunens ansvar for å tidlig oppdage utsatte barn og unge og sikre at ansatte handler på bakgrunn av bekymringer.

Barnehagen sitt ansvar

Barnehagepersonalet har en lovfestet plikt til å være oppmerksomme på forhold som bør/kan føre til tiltak fra barneverntjenesten, jf. barnehageloven § 46. Styrer må sørge for at de ansatte har kunnskap om hvilke situasjoner som er så alvorlige at plikten til å melde fra til barneverntjenesten utløses⁵⁷. I praksis vil det ofte være styrer som gir slike opplysninger følger det av lovens forarbeider.

Meldeplikten til barneverntjenesten, hvor taushetsplikten ikke er til hinder, inntreffer når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt, har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling, har nedsatt funksjonsevne eller er spesielt hjelpetrengende og ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring eller blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

Barnehagen har en plikt etter barnehageloven til å samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, lovens forarbeider sier at dette skal foregå som en integrert del av tjenesteytingen.

Kommunens ansvar for samordning

Barnehageloven §2 b stiller krav til at kommunen skal samordne tjenestetilbud mellom barnehagen, pedagogisk-psykologisk tjeneste og andre tjenesteytere dersom det er nødvendig for

⁵⁶ 0–24 samarbeidet var fra 2015 et samarbeid mellom Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Fra 2019 deltok også Sekretariatet for konfliktrådene og Politidirektoratet. Formålet var å få til en tidlig innsats fra ulike sektorer, forvaltningsnivåer, tjenester og profesjoner.

⁵⁷ [Helsedirektoratet](#)

å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Plikten inntreffer altså når samarbeid er nødvendig for å gi tjenestemottakeren et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Med tjenesteytere menes kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere, private tjenesteytere som yter tjenester på vegne av slike tjenesteytere, barnehager som får tilskudd etter barnehageloven § 19 og skoler som får statstilskudd etter privatskolelova § 6-1.

Ved behov skal kommunen bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen. Det følger av lovens forarbeider at denne plikten gjelder der det er uklarheter eller uenighet om hvilken kommunal tjenesteyter som skal samordne tjenestetilbudet, men dersom det er oppnevnt barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven skal koordinatoren sørge for samordning. Kommunen skal samordne både kommunale, private, fylkeskommunale og statlige velferdstjenester.

Kommunen velger selv hvordan den skal ivareta plikten til å avklare hvem som skal ha ansvaret for samordningen av tjenesteytere. Det er kommunedirektøren som har ansvaret og beslutningsmyndigheten, men oppgaven kan delegeres til andre i kommunen. Kommunens beslutningsmyndighet omfatter ikke fylkeskommunale, statlige eller private tjenesteytere. Samordning opp mot disse tjenestene vil derfor omfatte informasjon, involvering og tilrettelegging for samarbeid. Samtidig vil de fylkeskommunale, statlige og private tjenestene være pålagt å delta i samarbeidet gjennom samarbeidsplikter i egne tjenestelover. Dersom det er mest hensiktsmessig, kan kommunen avtale med den aktuelle tjenesten, for eksempel BUP, at samordningsansvaret skal ligge der, jf. lovens forarbeider.

Det er viktig at det i hver kommune er tydelig hvem som skal bestemme samordning dersom velferdstjenestene selv ikke blir enige, slik at barn, unge og deres foreldre vet hvem de skal henvende seg til hvis tjenestene ikke blir enige. Det kan for eksempel være lett tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Når kommunen skal bestemme hvilken kommunal instans som skal samordne, bør legge vekt på hva barnet og foreldrene mener.⁵⁸

Kommunen har ikke samordningsplikt hvis et barn ikke har oppfølging fra kommunale tjenester.

Internkontroll

For samordning av tjenestetilbud vil også her kommuneloven krav om internkontroll være gjeldende, jf. § 25-1, og dermed kravet om å ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å ivareta plikten. For at kommunen skal kunne samordne tjenestetilbud når det er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud og ved behov bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen, vil det være en forutsetning at kommunen har rutiner som sikre at

⁵⁸ [Helsedirektoratet](#)

kommunen har, eller lett kan få, oversikt over hvilke barn som kan ha dette behovet og at det er prosedyrer for å bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Barnehagepersonalet i skal ha kunnskap om hva som utløser meldeplikten til barneverntjenesten.
- Kommunen skal ha oversikt over hvilke barnehagebarn som har behov for et samordnet tjenestetilbud
- Kommunen skal ha prosedyrer som avgjør hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen ved behov
- Kommunen skal ha rutiner og tiltak for å samordne tjenestetilbudet til barnehagebarn som trenger helhetlige og samordnede tjenester

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 28. oktober 2024. Oppstartsmøte ble holdt 12. november 2024 med kommunedirektør, internrevisor, kommunalsjef oppvekst, barnehagesjef og barnehagemyndighet til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Data

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden november 2024 – april 2025.

For å beskrive prosessen med utarbeidelse og oppfølging av den forebyggende planen mot omsorgssvikt og atferdsvansker har vi sett på det politiske vedtaket, planen med tiltaksoversikt, tilstandsrapport for barneverntjenesten 2024, virksomhetsplan for 2025 og intervjuet barn- og familiesjef som har ledet arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av planen.

For å undersøke de øvrige problemstillingene har vi:

- kartlagt og gjennomgått aktuelle rutiner
- intervjuet ansatte fra administrasjonen i tjenesteområdet barnehage. Dette er
 - barnehagesjef og barnehagefaglig rådgiver
 - fagleder i barnehagemyndigheten og rådgiver i barnehagemyndigheten
- sendt spørreundersøkelse til ansatte i heltids og deltidsstillinger i alle de kommunale barnehagene, samt de som er på fastlønn i vikariater.
- sett nærmere på praksis i fire kommunale barnehager (Strandparken, Skavli, Rørehagen og Bjørnestien barnehage). I denne forbindelse har vi gjort følgende:
 - intervjuet styrere og assisterende styrere, pedagogiske ledere og spesialpedagoger
 - stilt spørsmål i e-post til representanter for foreldre som sitter i samarbeidsutvalget (fått svar fra 5 av 8
 - gjennomgått årsplaner

- sett på alle tilsynsrapporter og ev. oppfølginger fra barnehagemyndighetens gjennomførte tilsyn i både private og kommunale barnehager som omhandler barnehagelovens Kapittel VIII psykososialt barnehagemiljø, i perioden 2022-2024.
- gitt alle de syv private barnehagene i kommunen mulighet til å svare på en spørreundersøkelse om kommunens ivaretagelse av rollen som barnehagemyndighet og samordningsmyndighet. Spørreundersøkelsen var laget for at styrere, assisterende styrere, pedagogiske ledere, spesialpedagoger og tillitsvalgte kunne svare. Kun én barnehage meldte ifra at den ønsket å delta. Resultatene hadde da ikke vært egnet til å belyse formålet, som var å finne ut den samlede oppfatningen til de private barnehagene i kommunen. Dermed utgikk denne spørreundersøkelsen.

Dataenes relevans og pålitelighet

Dokumentgjennomgang gir data om hvilke tiltak kommunen har for sikre arbeidet på området og ansvarsfordeling i kommunen, mens intervju kan gi data på om rutiner blir fulgt opp i praksis og andre detaljer om faktiske forhold som er relevant for det som undersøkes. Vi har intervjuet personer med kjennskap til det området revisjonen omhandler. Det er brukt semistrukturerte intervjuguider tilpasset dem vi har intervjuet. En semistrukturert intervjuguide innebærer at noen faste spørsmål er definert på forhånd, men at det også er mulig med oppfølgingsspørsmål under intervjuet. Flere av de faste spørsmålene er felles for flere vi har intervjuet. Dette er gjort for å få informasjon om samme tema fra flere. Det er laget referater fra intervjuene, og data fra intervjuene som er brukt i rapporten, er bekreftet av dem vi har intervjuet. Når vi ser at det er sammenfallende informasjon fra ulike metoder og kilder, er det et tegn på at dataene gir en riktig beskrivelse av det som undersøkes. Dette styrker dataenes pålitelighet og de følgende konklusjonene.

Av hensyn til ressurser er det gjort et utvalg i barnehager hvor vi gjennomfører intervjuer og gjennomgår interne rutiner. I utvelgelsen av barnehager har vi lagt vekt på:

- størrelse
- demografi
- tilsyn fra barnehagemyndigheten
- antall vedtakstimer til spesialpedagogisk hjelp eller tilrettelegging

Data fra de utvalgte barnehagene kan ikke generaliseres til de andre barnehagene. For å få mer bredde i våre data har vi sendt en spørreundersøkelse til ansatte i heltids og deltidsstillinger, samt de som er på fastlønn i vikariater, i alle de kommunale barnehagene. Tilkallingsvikarene er holdt utenfor. Frafallsanalysen viser at svarprosenten er på 92%. 172 av 187 ansatte i alle de kommunale barnehagene har svart, på tvers av ulike roller.

Frafallsanalyse	
Styrer	86 %
Assisterende styrer	100 %
Spesialpedagog	90 %
Pedagogisk leder	97 %
Fagarbeider	86 %
Assistent	92 %
Lærling	100 %
Total svarprosent	92 %

Samlet sett mener vi at dataene vi har basert oss på er relevante og pålitelige.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn, stilling og epostadresse til ansatte i kommunen. Vi har også behandlet navn og epostadresse til foreldre som sitter i samarbeidsutvalget i de fire utvalgte barnehagene. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd. Vi har også brukt lydopptak under intervjuer med samtykke som behandlingsgrunnlag.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.⁵⁹

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

⁵⁹ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.⁶⁰ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

⁶⁰ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

24: 3901401