



Vestfold
og Telemark
revisjon

PP-tjenesten i Tønsberg kommune

Forvaltningsrevisjon | Tønsberg kommune

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	5
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	5
1.2. Bakgrunn og begrepsbruk	5
1.3. Problemstilling og revisjonskriterier	5
1.4. Avgrensning.....	6
1.5. Metode og kvalitetssikring	6
1.6. Kommunedirektørens uttalelse.....	6
2. Om PPT i Tønsberg	7
3. Systemrettet arbeid	10
3.1. Revisjonskriterier	10
3.2. Systemrettet arbeid – data	11
3.3. Revisors vurdering.....	16
4. Sakkyndig vurdering	18
4.1. Revisjonskriterier	18
4.2. Rettidig saksbehandling PPT – data	18
4.3. Utredning - data.....	23
4.4. Tilråding - rett til å bli hørt og til medbestemmelse - data	27
4.5. Krav til å vurdere barnets beste - data	28
4.6. Øvrige krav til innholdet i sakkyndig vurdering.....	29
4.7. Revisors vurdering.....	31
5. Konklusjoner og anbefalinger	35
5.1. Konklusjoner.....	35
5.2. Anbefalinger.....	35
Litteratur og kildereferanser	36
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	37
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	39
Har PPT tilpasset sin aktivitet til forventningene om økt systemrettet arbeid?	39
Har PPT tiltak for å sikre forsvarlig og rettidig behandling av enkeltsaker?	41
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	45

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt om PPT i Tønsberg har tilpasset sin aktivitet til forventningene om økt systemrettet arbeid og om de har tiltak for å sikre en forsvarlig og rettidig behandling av sakkyndig vurdering.

Våre undersøkelser viser at PPT jobber systemrettet overfor barnehager og skoler, men det har ikke vært økt systemrettet arbeidet. PPT har tiltak for å sikre forsvarlig og rettidig behandling av enkeltsaker, og tiltakene er fulgt opp. Saksbehandlingstiden er likevel for lang og det er enkelte mangler ved saksbehandlingen knyttet til medbestemmelse og vurdering av barnets beste.

Har PPT tilpasset sin aktivitet til forventningene om økt systemrettet arbeid?

PPT i Tønsberg har over tid hatt tiltak for å kunne bistå skoler og barnehager med kompetanse- og organisasjonsutvikling, og har slik sett forsøkt å tilpasse sin aktivitet til forventningene om økt systemrettet arbeid. I praksis har flere av tiltakene, f.eks. kontaktmøter i skole, i liten grad blitt brukt til systemarbeid. På bakgrunn av forventningene om økt systemrettet arbeid, sett i sammenheng med PPTs kapasitetsutfordringer og økning i tallet på henvisninger, er det viktig at PPTs arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling skjer så effektivt som mulig.

Som følge av økt satsing på forebyggende arbeid, jobber PPT og andre virksomheter i kommunen på områder som er overlappende. Den økte satsingen er relativt ny. Kommunen har til nå ikke sikret en klar og tydelig rolle- og oppgavefordeling på områder som gjelder PPT sitt mandat (tidlig innsats og med å tilpasse tilbudet til mangfoldet i barnegruppa).

Har PPT tiltak for å sikre forsvarlig og rettidig behandling av enkeltsaker?

PPT i Tønsberg har flere tiltak for å sikre forsvarlig og rettidig behandling av enkeltsaker, og tiltakene er fulgt opp, men det er enkelte mangler i saksbehandlingen.

PPT utarbeider ikke sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold, og kommunen sender ikke foreløpig svar i tråd med forvaltningslovens krav.

PPT innhenter foresattes og barnas syn på behov for hjelp og involverer foresatte og elever i arbeidet med sakkyndig vurdering, men sikrer ikke godt nok foresattes og elevens rett til å uttale seg om sakkyndig vurdering. PPT har heller ikke gode nok systemer for å sikre samtykke fra og involvering av barn som er 15 år og eldre. I tillegg dokumenterer ikke PPT vurderinger av barnets beste og synliggjør dermed ikke at kravet om å vurdere barnets beste er ivarettatt.

Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen:

- utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold og at krav til foreløpig svar ivaretas
- sikrer at barns rett til medbestemmelse og selvbestemmelse er ivaretatt, og at det gjøres vurderinger av barnets beste i arbeid med sakkyndig vurdering
- vurderer organiseringen av arbeidet i PPT for å sikre mer effektiv bruk av saksbehandleres tid og at PPT i større grad kan bistå skoler og barnehager med systemrettet arbeid
- sikrer en klar og tydelig rolle- og oppgavefordeling for tjenestene som jobber systemrettet overfor skole og barnehage
- sikrer at arenaer for systemarbeid brukes i tråd formålet

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Tønsberg kommune i sak 35/21. Bakgrunnen for bestillingen er plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2023. Planen er basert på en risiko og vesentlighetsvurdering, der en bl.a. viste til manglende kapasitet og etterslep av saker i PPT. PPT ble vurdert som et område med høy risiko.

Kontrollutvalget bestilte i 2021 en forvaltningsrevisjon om spesialundervisning under koronapandemien. Rapporten ble levert i 2022.

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.

1.2. Bakgrunn og begrepsbruk

PPT har over tid hatt kapasitetsutfordringer og ventelister i arbeidet med sakkyndige vurderinger (individsaker). I tillegg til arbeid med individsaker, skal PPT bistå barnehager og skoler i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge tilbudet for barn/elever med særlige behov, jf. barnehageloven (bhl.) § 33 og opplæringsloven (oppl.) § 5-6. Arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling omtales som «systemarbeid».

De som har rett til spesialpedagogisk hjelp etter regelverket i barnehageloven omtales i loven som «barn», mens opplæringsloven, som tilbyr spesialundervisning, bruker betegnelsen «elever». Vi har i denne rapporten valgt å bruke begrepet «barn» både når vi omtaler barn i barnehage og barn og unge som er elever i grunnskolen.

1.3. Problemstilling og revisjonskriterier

Den pressede situasjonen PPT i Tønsberg er i kapasitetsmessig, gir risiko for at lovpålagte oppgaver ikke blir godt nok ivaretatt. Vi skal i denne revisjonen undersøke følgende problemstillinger:

- 1. Har PPT tilpasset sin aktivitet til forventningene om økt systemrettet arbeid?**
- 2. Har PPT tiltak for å sikre forsvarlig og rettidig behandling av enkeltsaker?**

Revisjonskriteriene¹ i forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven, forvaltningsloven, barnehageloven og opplæringsloven med tilhørende forskrifter, samt veileder for spesialundervisning og veileder for spesialpedagogisk hjelp og andre statlige føringer. Kriteriene framgår under hver problemstilling i rapporten, og er nærmere omtalt i rapportens vedlegg 2.

¹ 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.

1.4. Avgrensning

Undersøkelsen omfatter ikke logopedtjenesten.

Enkelt saker omfatter her PPT sitt arbeid med sakkyndig vurdering. Vi ser ikke på saksbehandling av andre henvisninger, og vi ser ikke på behandling av saker som gjelder voksne.

Vi undersøker ikke kommunens saksbehandling etter at sakkyndig vurdering er utarbeidet (arbeidet med å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning). Vi vurderer heller ikke PPT sine faglige vurderinger.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er ledet av forvaltningsrevisor Anne Sæterdal, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Vi har gjennomført spørreundersøkelser rettet mot ansatte i PPT, rektorer og kontaktpersoner for spesialundervisning i skolene og styrere i barnehagene. Vi har også intervjuet ledere og ansatte i PPT og oppvekstadministrasjonen, og gjennomført stikkprøvekontroll av 32 av totalt 108 sakkyndige førstegangsvurderinger.² Videre har vi gjennomgått dokumentasjon fra kommunen på relevante rutiner, prosedyrer og rapporter. Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.6. Kommunedirektørens uttalelse

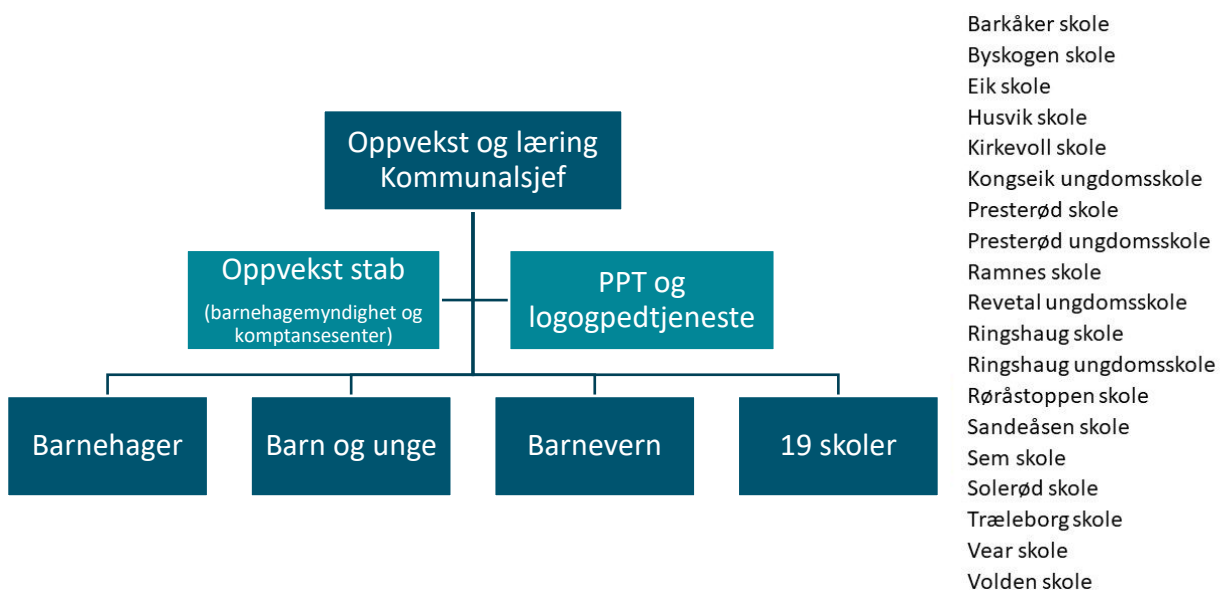
Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 31. mars, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

² Førstegangsvurdering viser til den vurderingen som PPT lager ved første henvisning om sakkyndig vurdering for et barn. Ifølge veilederen kan senere sakkyndige vurderinger ofte gjøres på grunnlag av den første sakkyndige vurderingen som ble laget, samt dokumentasjon på tilbudet barnet har fått som individuelle opplæringsplaner, årsrapporter mm. I slike saker behøver det dermed ikke være samme krav til utredning. PPT i Tønsberg bruker begrepet oppdatert vurdering om slike sakkyndige vurderinger.

2. Om PPT i Tønsberg

Alle kommuner skal ha en pedagogisk-psykologisk (PPT). PP-tjenesten skal hjelpe barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling, og gjøre sakkyndige vurderinger av barn og elevers særlige behov.

PPT og logopedtjenesten i Tønsberg er lagt direkte under kommunalsjefen. Leder av PPT er del av kommunalsjefens stab, med oppgaver i stab utover ledelsen av PPT og logopedtjenesten. Organiseringen er, ifølge kommunalsjefen, valgt for å styrke det tverrfaglige arbeidet med barn og unge i kommunen.



Figur 1 Organisasjonskart for kommunalområde oppvekst og læring i Tønsberg kommune. Hver enkelt skole er en virksomhet m. egen boks, men alle er ikke med fordi vi ville illustrere PPT sin plass i organisasjonskartet.

Logopedtjenesten er organisert som en egen tjeneste under PPT og har 4,2 årsverk. PPT hadde ved utgangen av 2022 22,3 årsverk i jobb. Dette er på nivå med det som var planlagt bemanning i 2021. De ansatte i PPT, utenom merkantil ressurs, har alle høyere utdanning på masternivå. Det er mest vanlig med master innen pedagogikk. Det er også flere psykologer og ansatte med master i psykologi. Blant psykologene er det to spesialister. I tillegg har PPT en klinisk sosionom og per 11.04.23 en klinisk pedagog. De ansatte har i tillegg ulike sertifiseringer, bla. 3 sertifiserte COS-veiledere, en ICDP (foreldreveiledning), en familieveileder og en SMART-veileder, samt en med tegnspråkkompetanse og to med ASK-utdanning (alternativ og supplerende kommunikasjon).

PPT er organisert i to team som har ansvar for skoler og barnehager i hvert sitt geografiske område.

PPT har kjøpt tjenester for å veie opp for noen av kapasitetsutfordringene. Det er bl.a. kjøpt utredninger av PPT i fylkeskommunen og utredninger av lese/skrive-vansker. Kommunedirektøren

opprettet i 2022 et midlertidig årsverk i tillegg til de faste stillingene for å veie opp for kortere sykefravær og permisjoner. PPT har forsøkt å ha en viss overbemanning for å være mindre sårbar ved fravær, og i 2023 vil de ha en periode med overbemanning. Faktiske årsverk har variert gjennom året. Ved inngangen til 2022 var det 19,9 årsverk i jobb og per 11.04.23 skal det være 26,6 årsverk. Deler av denne økningen er permanent. Økningen skyldes en permanent styrkning på to årsverk, vedtatt av kommunestyret i budsjett for 2023. Ansettelsesprosessen er ferdig og per 11.04.23 er begge startet i jobb. Kommunestyret ba også om at administrasjonen, i forlengelsen av vedtaket om økt bemanning, legger frem en sak om hvordan Tønsberg kommune skal møte kravene til tidlig innsats (Meld. St. 6 (2019–2020)) og endringene av PPT sitt arbeid som ligger i forslag til ny opplæringslov. Saken vil, ifølge kommunalsjefen, legges frem høsten 2023.

Tønsberg har 19 kommunale skoler, hvorav 13 barneskoler, 4 ungdomsskoler og 2 kombinerte skoler (både barneskole og ungdomsskole). Det er 6 private skoler, hvorav en barneskole, to ungdomsskoler og tre kombinerte skoler (en ungdomsskole blir kombinert neste år). Tønsberg har 27 kommunale og 24 private barnehager, samt to åpne barnehager. De kommunale barnehagene har en felles virksomhetsleder, mens rektor er virksomhetsleder for de kommunale skolene.

Kommunen bruker kvalitetssystemet Compilo, og har egne kvalitetsutvalg, bl.a. ett for PPT. Det er jevnlig møter og fast gjennomgang av internkontrollen og ROS-analyser både for HMS og tjenestene. Det har vært gjort ROS-analyse for PPT, hvor bl.a. risiko knyttet til for lang saksbehandlingstid for sakkyndig vurdering, feil ift. registrering fagsystemet og håndtering av personopplysninger har vært vurdert. Det er laget kvalitetsindikatorer som det rapporteres på. PPT har en kvalitetsindikator, som gjelder tid fra henvisning til sakkyndig vurdering er utarbeidet. Målet er at det ikke skal gå lengre tid enn tre måneder. PPT lager egne årsrapporter som legges frem for hovedutvalget. Årsmelding for 2022 er foreløpig ikke ferdigstilt (medio mars 2023).

Kommunen har ulike samarbeidsmøter mellom PPT og barnehager/skoler og tverrfaglige team/møter der de også helsetjeneste for barn og unge, familiehuset og barnevernet er med.

For barnehagene finnes følgende samarbeidsmøter:

- **Konsultasjonsteam:** Dette er et lavterskeltilbud der barnehagen og foresatte kan drøfte saker med PPT før eventuell henvisning og få hjelp til tiltak slik at det ikke blir behov for henvisning.
- **Ressursteam for barnehager:** Dette er et tverrfaglig team der også barneverntjenesten og helsetjenesten for barn og unge/familiehuset er med/kan være med.
 - For de kommunale barnehagene er det syv ressursteam som er geografisk fordelt med fra to til syv barnehager i det enkelte team. Kontaktperson er styrer fra en av barnehagene som er med i teamet. Kontaktpersonen kaller inn og organiserer møtet. Det er faste møter to ganger i halvåret for hvert ressursteam.
 - For de private barnehagene er det møte i tverrfaglig team en dag hver måned. Møtet ledes og organiseres av PPT og barnehagene melder opp saker.

Ressursteam i kommunale barnehager holdes ute i de forsterkede barnehagene, de resterende møtene blir gjennomført hos PPT. Både barnehage og foresatte kan be om møte i

konsultasjonsteam. For saker til ressursteam bes foresatte ta kontakt med barnehagen, som kan melde opp sak. Møtene brukes primært til individsaker, men kan også brukes til å få veiledning drøfting/systemarbeid.

For skole er det følgende samarbeidsmøter:

- **Kontaktmøte:** Dette er et møte mellom PPT og den enkelte skole for systemarbeid og drøfting av individsaker før henvisning. Skolen styrer hvilke saker som tas opp, og det er mulig å ta opp både system- og individsaker. Rektor, eller den rektor delegerer ansvar til, er ansvarlig for innkalling og ledelse av møtet. Det er møte hver 6. uke på skolen, men oftere ved behov.
- **Tverrfaglig team for skole.** Dette er et møte for skolene med PPT, barnevern og helsesykepleier. Familiehuset er også med på ungdomsskolene. Skolen avgjør hvilke saker som skal behandles. Skolen kan ta opp fagområder/temaer, men elevsakene prioriteres. Møtene avholdes på skolen, hver 6. uke på barneskolene og hver 4. uke på ungdomsskolene.

I tillegg til de faste samarbeidsmøtene, deltar PPT på samarbeidsmøter rundt enkeltbarn i skoler og barnehager. PPT deltar i et eget tverrfaglig skolefraværsteam (ledes av en ansatt i PPT), i tillegg til bl.a. SLT (samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak), mobbeteam og i kommunens kriseteam. Saksbehandlere vi har intervjuet trekker også frem start-møtene som barnevernstjenesten har ved oppstart av undersøkelser etter bekymringsmeldinger, som veldig nyttige. Dette er et tverrfaglig møte som også PPT kan være med i. Leder for PPT er med i koordinerende enhet og har faste møter med BUPA. Leder deltar også fast på de kommunale rektormøter og er med på de årlige kvalitetssamtalene på skolene. Leder deltar også på de faste kontaktmøtene med rektorer for private skoler (startet høsten 2022). Leder deltar også ved innkalling på møter med barnehagestyrere.

Alle skolene har en koordinatører for spesialundervisning (KSU). Koordinatoren har ansvar for prosedyrene for skolens arbeid med elever fra bekymring til henvisning til PPT, at rutinene for kontaktmøter mellom skole og PPT følges og for å gi ansatte på skolen bistand ift. kartlegging og skille tilpasset opplæring/spesialundervisning. Koordinatoren skal også være oppdatert på statlige føringer for spesialundervisning, samordne ressurser og samarbeid spesielt med rådgiver ifm. opptak videregående skoler. På elevnivå har KSU ansvar for å kvalitetssikre spesialundervisning, overordnet ansvar for IOP og årsrapporter, innkalle til møter og sikre dokumentasjon. Ifølge kommunens rutine skal koordinatoren være en inspektør el. De fleste som er KSU nå er inspektør eller rektor, men det er noen lærere både i kommunale og private skoler.

PP-tjenestene i Vestfold samarbeider i et eget nettverk for ledere og det er også årlig samling for alle ansatte ved PP-kontoret i Vestfold der en tar opp aktuelle faglige temaer. Tønsberg PPT har også et samarbeid med felles opplæringssamling med Holmestrand PPT i tilknytning til kompetanseløftet. Kompetanseløftet i spesialpedagogikk og inkluderende praksis er et nasjonalt initiert kompetanseløft som skal gjennomføres i alle landets barnehager, skoler og PP-tjenester innen 2025. Tønsberg kommune, sammen med Holmestrand, er to av flere pilotkommuner i dette arbeidet.

3. Systemrettet arbeid

Har PPT tilpasset sin aktivitet til forventningene om økt systemrettet arbeid?

Nasjonalt har det fra tidlig på 1990-tallet vært en bevegelse i offentlige og politiske føringer for PPTs arbeidsområde, fra et individrettet fokus over til et mer systemrettet perspektiv.³ Systemrettet arbeid, er omtalt som kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling i opplæringsloven. Formålet med mer systemrettet arbeid er forebyggende, en skal redusere behovet for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning ved å sikre tidlig innsats.

I gjeldende opplæringslov og i barnehageloven er målet med systemarbeidet er å legge forholdene bedre til rette for barn og unge med særlige behov.⁴ I forslag til ny opplæringslov, som er planlagt å tre i kraft i 2024, foreslås det at mandatet til PPT blir utvidet til å gjelde alle elever og ikke bare elever med særlige behov.

Det at PPT skal jobbe forebyggende, og med tidlig innsats overfor alle, er vektlagt også tidligere. I Meld. St. 6 (2019–2020) står det at PPT skal være mer til stede i barnehage og skole og bidra med å tilpasse tilbudet til mangfoldet i barne- og elevgruppa. PPT skal bruke mindre tid på sakkyndige vurderinger og mer tid tett på barna og elevene, slik at barnehagene og skolene får den støtten de trenger for å forebygge og skape et godt tilrettelagt tilbud for alle barn og elever.

3.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal ha tiltak slik at PPT kan bistå skoler og barnehager i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling

- **Det skal være etablert arenaer og rutiner for systemrettet samarbeid mellom PPT og skole/barnehage**
 - **Det skal være en tydelig rolle- og oppgavefordeling mellom PPT og andre hjelpetjenester som bistår skoler og barnehager med systemrettet arbeid**
- **Skoler og barnehager skal være gjort kjent med hva PPT kan bistå med innenfor systemrettet arbeid**
- **PPT skal gi skoler og barnehager systemrettet bistand ved forespørsel**

³ Kvello og Wendelborg, 2003, *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av samarbeid mellom og effektiviteten av hjelpeapparatet*. NTF-rapport 2003:2. Steinkjer: Nordtrøndelagsforskning

⁴ Tveit, Kovac og Cameron, 2012, «Ja takk begge deler» *PPT sitt individ- og systemrettede arbeid i barnehagen*, Spesialpedagogikk 4/12

3.2. Systemrettet arbeid – data

På kommunens nettsider er det informasjon om PPT, herunder informasjon om at PPT kan bidra med systemrettet arbeid. Det er listet opp at PPT kan bidra med:

- Hjelp med klassemiljøer/klasseledelse for å bedre læringsmiljøet
- Tverrfaglig innsats i barnehage og skole
- Hjelp med organisering og tilrettelegging i barnehager
- Veiledning på tiltak, kurs/seminarer innenfor ulike vanskeområder
- Arbeid med å få til bedre lese- og skriveopplæring
- Psykisk helse
- Oppmerksomhet/uro/konsentrasjonsvansker

På nettsiden har kommunen skjema for henvisning til PPT. Det skal krysses av for om henvisningen gjelder en systemsak eller en individualsak. Det å ha systemarbeid som en egen kategori i henvisningsskjemaet til PPT, var praksis lenge før kommunesammenslåingen i 2020.

PPT i Tønsberg tilbyr kurs på forespørsel fra skoler og barnehager. Ledelsen i PPT opplyser at de bl.a. har hatt kurs om språkforstyrrelser, lese-/skrivevansker, reguleringsvansker og relasjoner. De har til nå hatt kapasitet til å tilby kurs som er blitt etterspurt. De mener imidlertid at skoler og barnehager kunne hatt nytte av mer kurs/opplæring enn de ber om, og at en årsak til at de ikke ber om mer, kan være den manglende kapasiteten som PPT har hatt over tid. PPT har startet opp et arbeid med å lage digitale kurs til skolene og barnehagene med temaene språk og reguleringsvansker, men de har ikke fått gjort arbeidet ferdig grunnet kapasitetsutfordringer.

De vi har intervjuet i PPT sier at de også gir generell veiledning og opplæring i møtene de har med skoler og barnehager ifm. drøfting av individualsaker. Dette, samt mange av forslagene til tiltak i sakkyndig vurdering, kan brukes forebyggende for andre barn og i systemarbeidet ute i enheten. De opplyser også at PPT har bistått med organisasjonsutvikling, bl.a. med organisering av undervisningen og bruk av to-lærer, og organisering av leseopplæring på skoler.

PPT deltar også i prosjekter på enkelte skoler, bl.a. prosjekter ifm. kompetanseløftet og et livsmestringsprogram på en ungdomsskole. Gjennom prosjektene gir PPT veiledning/undervisning.

Kommunen har et eget tiltak for 1. trinn på skole - **Tverrfaglig innsats**. Dette er et frivillig tilbud til skolene, og innebærer tverrfaglig observasjon på 1. trinn. Både PPT, helsesykepleier og forebyggende barnevern er med og har observasjon. Observasjonene fra de ulike tjenestene gjøres separat. PPT bruker også videoveiledning basert på opptak skolene og lærerne velger ut, noe de andre hjelpetjenestene ikke gjør. Oppvekstadministrasjonen og PPT mener at det er nyttig med slik veiledning, men at det er en uvant veiledningsform for en del lærere som krever god informasjon i forkant. PPT kan også gi veiledning på temaer skolene ber om. PPT har dessuten to halve undervisningsdager på tema som traumbasert omsorg, atferdsutfordringer mm. Undervisningsdagene tilbys barnehageansatte, lærere på 1. trinn og skoleledere. PPT opplyser at

ni skoler takket ja til dette skoleåret og 6 takket nei. Rutiner for «Tverrfaglig innsats» er dokumentert i kommunens kvalitetssystem.

Det at PPT bistår med kompetanse- og organisasjonsutvikling bekreftes også i svar fra skoler og barnehager. Dette omtales nærmere i punkt 3.2.3.

3.2.1. Arenaer og rutiner for samarbeid

Tønsberg kommune har faste møtepunkter for å drøfte både individualsaker og systemsaker for PPT og barnehage/skole og andre hjelpetjenester. Det er kontaktmøter/konsultasjonsteam der PPT møter barnehage/skole og det er ressursteam/tverrfaglig team der også andre hjelpetjenester er med. Disse ble omtalt i punkt 2. Det er rutiner for disse møtene som beskriver formål, hvem som deltar, ansvar, samt praktisk organisering og beskrivelse av aktiviteten. Det er vist til at møtene kan brukes som veiledning for å forebygge vansker eller for å melde opp temaer der barnehagen/skolen ønsker kompetanseheving. Skolene har faste kontaktpersoner i kontaktmøtene og det er faste rådgivere som deltar i konsultasjonsteam, ressursteam og tverrfaglig team.

Konsultasjonsteam i barnehage og de tverrfaglige møtene for private barnehager styres av PPT. I konsultasjonsteam kan barn som ikke er henvist drøftes, og møtene kan brukes forebyggende, som veiledning for forebygging av vansker. I disse møtene, stiller barnehagene hver for seg. I ressursteam kan flere barnehager være sammen, hvis det meldes opp temaer for veiledning/drøfting, altså systemsaker. I spørreundersøkelsen har ansatte i PPT kommentert på at barnehagene kan bruke konsultasjoner (konsultasjonsteam) i større grad til systemarbeid.

Møtene på skolene blir styrt av skolen selv og det er rektor, eller den rektor delegerer ansvar til, som har ansvar for å lage dagsorden for møtene. Informasjonen vi har samlet inn viser at møtene i hovedsak brukes til individualsaker, og enkelte av skolene har kommentert at de i større grad kan bruke kontaktmøtene til systemarbeid. Tverrfaglig team for skoler skal, ifølge rutinen, prioritere elevsaker.

Ansatte vi har intervjuet i PPT sier at det er behov for å bedre systemet for kontaktmøtene. Enkelte har erfart at de får til bedre systemarbeid på skolene der rektor er med på kontaktmøtene. Ifølge rutinen skal rektor eller koordinator for spesialundervisning (KSU) delta på møtene. Dette er gjort for å sikre forankring av arbeidet i ledergruppa på skolene. Alle skolene har en KSU som har et ansvar for skolens arbeid på systemnivå og samarbeid med PPT, for noen få skoler er ikke KUS en som sitter i ledelsen ved skolen. Forankring i ledelsen er en forutsetning for å få til systemarbeid, jf. tilsynsrapport 2018.

Før kommuneslåingen hadde gamle Tønsberg kommune et eget nettverk for KSU. Nettverket ble først ikke videreført i ny kommune, men ble startet opp i 2023 og hadde sitt første møte i februar. I tillegg til koordinatorene (KSU), deltar rådgivere i oppvekstadministrasjonen og PPT.

Gjennom arbeidet med kompetanseløftet har PPT hatt økt tilstedeværelse i enkelte skoler og barnehager. Det er fem barnehager (en privat og fire kommunale) og seks skoler (kommunale)

som er med i pilotarbeidet. En til to representanter fra PPT er med i arbeidsgrupper ute i skolene/barnehagene, i tillegg til representanter fra Læringsmiljøsentret i Stavanger.

De ansatte i PPT har svart på hvor ofte de var til stede på skolene de er kontaktperson for. Svarene viser at det varierer, men mange er på skolen ukentlig enten ifm. faste møter eller elevsaker, enkelte oftere. Noen er på faste møter hver 6. uke og ellers etter behov og noen har påpekt at de har få saker på skolen og derfor er der sjelden. Det er gitt utfyllende kommentarer om tilstedeværelse og en peker på at hen er en mindre ressurs for skolen der vedkommende er sjeldent sammenlignet med den hen er ukentlig på. En annen har kommentert på at tilstedeværelsen ifm. kompetanseløftet har hatt et definert innhold, i motsetning til tidligere der fast tid for tilstedeværelse ikke ble brukt så godt. Vi har også fått kommentarer på at det ikke er god nok bevissthet på bruk av tid, når det etterlyses mer fast tilstedeværelse. Det er også kommentert på at det er stor forskjell på hvordan skolene bruker de faste møtepunktene.

De ansatte i PPT har også fått spørsmål om tilstedeværelse. For barnehage er det en av tre som mener at de har for lite kontakt med enkelte barnehager og på skole er det 8 av 17 som mener at de er for lite på enkelte skoler.

PPT savner at en tydeliggjør hvordan PPT kan bli brukt inn i det forebyggende arbeidet. De opplever at deres rolle ikke har vært godt nok avklart. Det varierer hva PPT bidrar med i de ulike skolene/barnehagene, og de mener at en til nå ikke har brukt tilstedeværelsen systematisk nok i alle enhetene og at de ikke har kapasitet til å ha samme omfang på tilstedeværelsen for alle skoler og barnehager. Ut fra erfaringer i kompetanseløftet, skal PPT velge ut en måte å organisere økt tilstedeværelse på, som vil prøves ut mer systematisk.

Flere, både i skole og barnehage, har kommentert på behov for økt tilstedeværelse fra PPT for å få til godt samarbeid og for at PPT skal kunne bistå både i individ- og systemsaker. Fra barnehage er det også flere som har kommentert på ønske om fast kontaktperson eller færre å forholde seg til.

PPT har laget rutiner for systemarbeid, eller arbeid med kompetanse og organisasjonsutvikling. Det er laget en rutine for barnehage og en for skole, men de er innholdsmessig like. Det er i rutinen vist til at skoler og barnehager skal bruke skjema for henvisning av sak til PPT, og krysse av for at det gjelder en systemsak. Det er ikke vist til at henvisningen må drøftes i møte med PPT før de sendes. Vi har imidlertid fått litt ulik informasjon i intervju, der enkelte viser til at alle henvisninger skal drøftes før de sendes, mens andre at det ikke er nødvendig for systemsaker. I rutinen er det lagt opp til at oppdrag som foredrag etc. ikke registreres som systemsak, men avtales med saksbehandler/kontaktperson. PPT stiller alltid med to rådgivere inn i systemsaker, og de forsøker at det skal være en fra hvert team.

PPT har hatt to ansatte som har jobbet spesielt med systemarbeid og de har laget en verktøykasse. Det meste av dokumentasjonen fra dette arbeidet er lagt på Teams, men det er ikke vist til dette i rutinen for systemarbeid i Compilo.

Barnevernsreformen, der kommunene får mer ansvar på barnevernsområdet, trådte i kraft i 2022. Reformen skal bidra til å styrke arbeid med forebygging og tidlig innsats. For å følge opp reformen, har Tønsberg bl.a. styrket det forebyggende arbeidet i barnevernet. Ett av tiltakene er opprettelsen av et ambulerende team som skal jobbe med adferdsvansker og omsorgssvikt og som også jobber på systemnivå. Teamet er relativt nytt. Fungerende virksomhetsleder PPT opplyser at slik hun har forstått det, kan teamet gå inn på skolene i en periode for å observere i klasserom, friminutt og fritid og gi veiledning til lærerne og anbefale tiltak. En av skolene kommenterte at de hadde fått bistand fra ambulerende team i barnevernet for å forklare svar på spørsmål om bistand fra PPT til systemarbeid. Både PPT og det ambulerende teamet kan bistå skoler i systemarbeid, men det er ikke avklart hvordan samarbeidet mellom ambulerende team og PPT skal være. Det har vært eksempler på at henvisning på samme systemoppdrag er sendt PPT og ambulerende team.

3.2.2. Kjennskap til hva PPT kan bistå med

I vår spørreundersøkelse til skoler og barnehager har vi spurt om de er kjent med hva PPT kan bistå med når det gjelder systemarbeid. Svarene viser at de er kjent med dette. Av totalt 90 som har svart, er det kun to som har svart at de ikke er kjent med hva PPT kan bistå med. De kommunale skolene kjenner best til hva PPT kan bistå med. Her er det rundt 80 %⁵ som er godt kjent og 16 % er litt kjent. For de private skolene er det halvparten som oppgir at de er godt kjent og halvparten at de er litt kjent. Det er rundt 70 %⁶ av styrerne i de kommunale barnehagene som er godt kjent, og rundt 30 % som er litt kjent. For de private barnehagene er det litt under halvparten⁷ som er godt kjent med hva PPT kan bistå med og litt under halvparten som er litt kjent.

Flere av dem vi intervjuet i PPT er usikre på om enhetene ute forstår hvordan de kan bruke PPT inn i arbeidet med organisasjonsutvikling, og mener at PPT kunne vært brukt mer. Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at særlig skoler og de kommunale barnehagene er best kjent med hva PPT kan bistå med av kompetanseutvikling.

3.2.3. Bistand til systemrettet arbeid

I årsmelding for 2021 har PPT oppgitt at det kom inn 12 systemsaker, 6 fra barnehage og 6 fra skole. I 2022 kom det inn 3, en fra barnehage og to fra skole. Vi har fått opplyst fra PPT at det gjøres mye systemarbeid utenom henvisning i møter med skoler og barnehager. De viser også til at PPT gir systemrettet veiledning og rådgivning med utgangspunkt i enkeltsaker. En mulig årsak til nedgangen i henvisninger i 2022, er ifølge PPT, at noen saker er tatt som del av kompetanseløftet og ikke registrert som henvist systemsak. De mener også at ambulerende team kan ha hatt betydning, samt at det kan ha sammenheng med pandemien (enhetene ute har hatt et annet fokus i etterkant av den og derfor ikke bedt om systembistand).

⁵ Det er 30 som har svart at de er godt kjent. Av de 30 er det 3 som bare er kjent med hva PPT kan bistå med av kompetanseutvikling.

⁶ Det er 18 som har svart at de er godt kjent. Av de 18, er 2 bare er kjent med hva PPT kan bistå med av kompetanseutvikling.

⁷ Det er 8 som har svart at de er godt kjent, og av de 8 er en bare kjent med hva PPT kan bistå med av organisasjonsutvikling.

13 av 21 saksbehandlerne i PPT oppgir at de har jobbet med systemsaker som er henvist fra skole eller barnehage i løpet av de siste to år. Av disse 13 er det ni som har jobbet med kommunale skoler, to med private skoler, fem med kommunale barnehager og ingen med private barnehager.

Vi har spurt om skoler og barnehager om de har fått hjelp fra PPT til arbeid med kompetanse og organisasjonsutvikling. Det var tre ulike svaralternativer for dem som hadde fått hjelp, det var ja, ja til kompetanseutvikling eller ja til organisasjonsutvikling. Det er klart flest som har svart ja, altså at de har fått hjelp både til kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. I tillegg er det en del skoler som oppgir at de bare har fått hjelp til kompetanseutvikling. Det er få som opplyser at de bare har fått hjelp til organisasjonsutvikling. Samlet har 2/3 svart at de har fått hjelp til kompetanse- og/eller organisasjonsutvikling.

Det var også mulig å svare at en ikke hadde fått hjelp, og da spesifisert for om en hadde spurt om å få hjelp fra PPT eller ikke. Det var klart flest fra barnehagene som ikke hadde bedt om hjelp. Litt over halvparten av de som svarte fra private barnehager og litt under halvparten fra de kommunale, hadde ikke bedt om hjelp. Det var ingen fra private skoler som ikke hadde bedt om hjelp, mens litt over 20% fra kommunale skoler oppga at de ikke hadde bedt om hjelp. Det var 6 av 90 som oppga at de hadde bedt om hjelp, men ikke fått. Her var det ikke forskjeller mellom skoler og barnehager.

Blant de som oppgir å ha fått hjelp til systemarbeid, har 58 % bedt om hjelp via henvisningsskjema, rundt 10 % har svart vet ikke og 32 % har svart at de ikke brukte skjemaet. De kommunale skolene og barnehagene har i størst grad brukt skjemaet, mens det er minst brukt i de private barnehagene. Svarene samsvarer med informasjon fra intervju med ledelsen i PPT, om at det gjøres mye systemarbeid utenom henvisninger.

De som ikke har bedt om hjelp fra PPT til systemarbeid ble spurt om hvorfor. Det mest vanlige svaret er at de ikke har behov for hjelp, men fire kommunale barnehager og 1 privat har svart at PPT har for liten kapasitet, og en kommunal barnehage har svart at PPT ikke kan skaffe kompetansen de har behov for. Ingen fra skole har svart tilsvarende.

I spørreundersøkelsen er skoler og barnehager bedt om å vurdere hjelpen de har fått fra PPT innenfor systemarbeid. Blant de som har svart fra skole, har flertallet svart at de har fått god hjelp i arbeidet med kompetanseutvikling, men de er mindre enige i at de har fått god hjelp til arbeidet med organisasjonsutvikling. Svarene fra barnehage viser ikke de samme forskjellene, men de private og kommunale barnehager vurderer hjelpen til organisasjons- og kompetanseutvikling litt ulikt. De kommunale barnehagene er mer enige i at de har fått god hjelp til organisasjonsutvikling enn kompetanseutvikling, mens det er motsatt for de private.

Rundt 45% av de som har svart fra kommunale skoler og barnehager mener de har for lite samarbeid med PPT på systemnivå. Fra private skoler og barnehager er tilbakemeldingen henholdsvis 30% og 35%.

Det er et klart flertall på skole og kommunale barnehager som mener at samarbeidet med PPT er bra på systemnivå, mens det er mange i de private barnehagene som har svart vet ikke på dette spørsmålet. Det er også flere som har kommentert på at de får god hjelp.

Barnehager og skoler som har fått eller bedt om hjelp, er spurt om de opplever at PPT har eller skaffer nødvendig kompetanse til å hjelpe dem. Et klart flertall er enig i påstanden, men ca. 1/3 er uenig i at PPT har eller skaffer nødvendig kompetanse for å hjelpe dem. Det ble gitt svar på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Blant de som er uenige, har flest svart 3, at de er litt uenig i påstanden. Styrerne i barnehagene er spurt spesielt om bistand til systemarbeid, mens det ikke var spurt spesielt om dette for skole. Barnehagene er litt mindre enige i at PPT skaffer nødvendig kompetanse enn det de som har svart fra skole er.

I tillegg har vi spurt dem om PPT har kapasitet til å bistå dem i arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Litt over halvparten er enig i at PPT har kapasitet til å bistå dem og det mest vanlige svaret er 4 litt enig. Det gjennomsnittlige svaret for de private skolene og barnehagene er 4, mens det er 2,7 for kommunale barnehager og 3,7 for kommunale skoler.

Vi har også spurt om PPT er en god støttespiller i arbeidet med tidlig innsats for å forebygge vansker hos barn. (Spørsmålet gikk til dem som har svart at de har fått eller bedt om hjelp fra PPT.) Et klart flertall er enig i påstanden og rundt halvparten har svart 6 helt enig. Det er litt under ¼ som er uenig. Se svarfordeling nedenfor.

Jeg opplever at PPT er en god støttespiller...	1	2	3	4	5	6
... i arbeidet med å gi tidlig hjelp for å forebygge vansker hos barn i barnehagen vår (N=18)	2	1	2	2	2	9
... for å sikre tidlig innsats for å forebygge vansker hos elevene ved vår skole (N=35)	3	0	4	5	10	13

Tabell 1 Svar fra skoler og barnehager på påstandene er gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Det var mulig å svare vet ikke, men ingen har gjort det.

I tillegg til de faste møtene, er det samarbeidsmøter rundt enkeltbarn. Ansatte i PPT har kommentert at de bidrar til å sikre tett kontakt, men at det er viktig at PPT bare er med ved behov, slik at møtene brukes effektivt. Tett kontakt kan være viktig også for systemarbeid.

3.3. Revisors vurdering

Våre undersøkelser viser at kommunen har tiltak for å sikre at PPT kan bistå skoler og barnehager i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling.

Det er laget rutiner for arbeid i systemsaker og det er etablert faste møtepunkter/arenaer gjennom bl.a. konsultasjonsteam, kontaktmøte og ressursteam/tverrfaglig team. PPT har faste møtepunkter ute på skolene, og skolene har faste kontaktpersoner i PPT. De fleste barnehagene har ikke dette, og enkelte av dem har etterlyst det. Svar i spørreundersøkelsen viser at det er forskjeller i

kjennskap til hva en kan få hjelp til av PPT, og i omfang av bistand en får, og at det er barnehagene som har minst kjennskap og får minst hjelp. Forskjellene er imidlertid ikke så store at de gir en klar indikasjon på at ulik organisering har hatt betydning. Kommunen kan imidlertid vurdere om de private barnehagene har god nok kjennskap til hva PPT kan bistå med på systemnivå og om forskjeller i opplevd kapasitet har sammenheng med måten arbeidet er organisert på.

Alle møtepunktene PTT har med barnehage/skole kan være arenaer for samarbeid om systemrettet arbeid. Informasjon vi har fått viser imidlertid at møtene i praksis i mindre grad fungerer som arenaer for dette. Både barnehager og skoler opplever å ha for lite samarbeid på systemnivå. Samtidig ser vi at arenaer kommunen har etablert for systemarbeid, slik som kontaktmøtene på skolene, i mindre grad blir brukt til det. Dette viser at kommunen kan utnytte de etablerte tiltakene bedre. Vi mener at kommunen bør vurdere om det er behov for mer tilstedeværelse ute i barnehager og skoler og hvordan tiden ute kan brukes best mulig. Tiltaket tidlig innsats for 1. trinn, kan også utnyttes bedre.

Både PPT og barneverntjenesten jobber systemrettet overfor skole og barnehage, og arbeidet er noe overlappende. Det er positivt at kommunen, gjennom ambulerende team, har fått flere som kan jobbe systemrettet mot skoler og barnehager, men når flere jobber på samme område er det ekstra viktig med en tydelig rolle- og oppgavefordeling. Dette kan f.eks. nedfelles i rutiner for samarbeid. Kommunen har per i dag ikke rutiner/annen dokumentasjon som definerer rolle- og oppgavefordelingen. Informasjonen vi har fått, tyder på at det heller ikke i praksis er godt nok avklart hvem som gjør hva.

Kommunen har flere tiltak for å gjøre skoler og barnehager kjent med hva PPT kan bistå med innenfor systemrettet arbeid. Det er bl.a. informasjon på kommunens nettsider, og kommunen har diverse møtepunkter med skoler og barnehager der det kan gis informasjon. Vår spørreundersøkelse viser at skoler og barnehager i hovedsak er kjent med hva PPT kan bistå med i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling, men det er likevel noen forskjeller. Barnehagene er mindre kjent med dette enn skolene, og de private er mindre kjent enn de kommunale. Forskjellene kan basere seg på hvor tett kontakt en har med PPT. Barnehagene spør i mindre grad om hjelp til systemrettet arbeid, men vi har ikke grunnlag for å si om det er fordi de er mindre kjent med hva PPT kan bistå med.

Våre undersøkelser viser at PPT gir bistand i systemrettet arbeid ved forespørsel, men at både enkelte enheter ute og PPT opplever at det gis for lite systemrettet bistand. Dette mener vi kan sees i sammenheng med PPTs kapasitetsutfordringer. Når flere ønsker økt tilstedeværelse fra PPT er det viktig at det er klare rammer for PPTs bistand, en felles forståelse av hva formålet med økt tilstedeværelse er og at tiden brukes mest mulig effektivt. Det å prøve ut ulike former for tilstedeværelse mer systematisk, slik PPT planlegger, mener vi er hensiktsmessig. Det er i denne forbindelse viktig å sikre evaluering, både av barnehager/skolers erfaring og PPTs erfaringer.

4. Sakkyndig vurdering

Problemstilling 2: Har PPT tiltak for å sikre forsvarlig og rettidig behandling av enkeltsaker?

Vi undersøker her PPT sitt arbeid med sakkyndig vurdering, som må utarbeides før vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Sakkyndig vurdering er del av saksforberedelsen til kommunen for vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Myndighet til å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp er lagt til oppvekstadministrasjonen, som også har ansvar for vedtak om spesialundervisning for private skoler. Rektor ved de kommunale skolene er delegert myndighet til å fatte vedtak om spesialundervisning. Før vedtak kan fattes skal PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering.

4.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

PPT skal utarbeide sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold og kommunen skal sikre at krav til foreløpig svar ivaretas

PPT skal utrede barnets behov og ha tiltak for å

- innhente informasjon fra skole/barnehage/andre som henviser
- gjøre kartlegginger/undersøkelser som viser barnets behov
- innhente synspunkter fra barn og foresatte

I arbeidet med sakkyndig vurdering skal PPT

- sikre at foresatte og ev. barn er kjent med tilrådingen
- ivareta barnets rett til medbestemmelse
- gjøre vurderinger av barnets beste

PPT skal sikre at sakkyndig vurdering

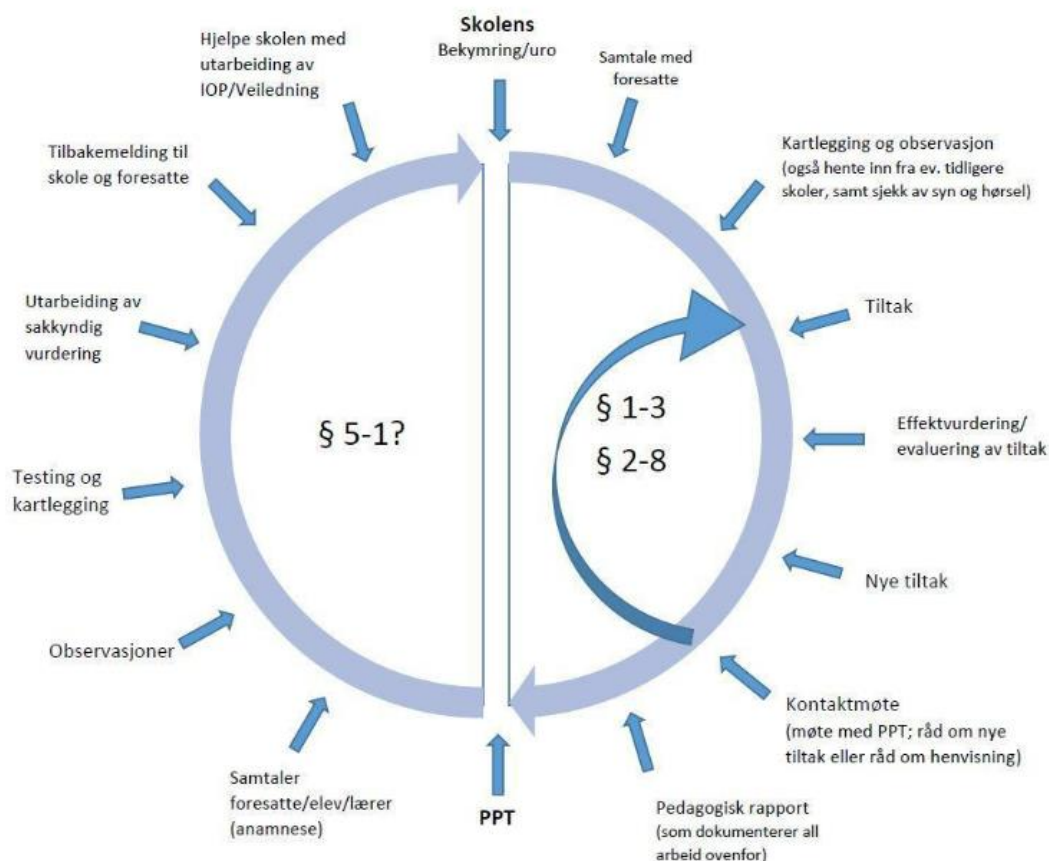
- er skriftlig og individuell
- viser tidsperiode vurderingen gjelder for
- viser barnets behov for hjelp
- har en tilråding som viser om hjelpen kan gis innenfor det ordinære tilbudet, og hvis ikke
 - hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud/hva slags hjelp barnet skal ha
 - realistiske mål for barnets utvikling/opplæring
 - behov for hjelp i timer og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha

4.2. Rettidig saksbehandling PPT – data

4.2.1. Saksgangen i PPT

Før vi ser nærmere på PPTs saksbehandlingstid vil vi illustrere kort saksgangen i kommunen ved en figur som ligger på kommunens nettsider. Her er det informasjon om saksgangen i kommunen

før, under og etter henvisning til PPT. Det er også generell informasjon om PPT og hvordan man kan ta kontakt/melde saker. Ved bekymring kan foresatte ta direkte kontakt med PPT eller med skole/barnehage, som så tar kontakt med PPT. Figuren er vist nedenfor.



Figur 2 Saksgang

Figuren gjelder skole, men det er opplyst på nettsiden at den gjelder også for barnehage.

Gjennom konsultasjonsteam (barnehage) og kontaktmøter (skole), har Tønsberg laget et system for å sikre at alle saker drøftes med PPT før henvisning. Hensikten er å sikre at det er de riktige saken som blir henvist til PPT. Informasjon fra intervju og spørreundersøkelse til de ansatte i PPT er entydig på at denne ordningen er nyttig og bidrar til mer effektiv saksbehandling. De har også vist til at skoler og barnehager i møtene kan få tips om tiltak som kan iverksettes umiddelbart. Vår spørreundersøkelse i skoler og barnehager viser at de fleste er enige i at ordningen med konsultasjonsteam/kontaktmøter er hensiktsmessig, men det er noen få både i skoler og barnehager som er uenige.

PPT har en ordning med faste kontaktpersoner i skolene, men det er nødvendigvis ikke kontaktpersonene som utarbeider sakkyndige vurderinger for den skolen de er kontaktperson for. Saker blir heller fordelt etter kompetanse og ut fra hvem som har ledig kapasitet. De forsøker også å fordele saker slik at saksbehandler ikke har for mange ulike barnehager/skoler de har saker på.

Dette for å begrense reisetiden. I intervju har vi fått informasjon om at en i praksis ikke klarer dette helt og at saksbehandlerne bruker en del tid på reising.

I den første problemstillingen undersøkte vi kommunens systemarbeid. Ved økt systemrettet arbeid skal det settes inn flere tiltak tidlig, med mål om at det vil bli mindre behov for sakkyndige vurderinger. PPT i Tønsberg har imidlertid erfart at utviklingen til nå har vært motsatt, de bruker mer tid på individualsaker. De vurderer at pandemien kan være en mulig årsak.

PPT mottok i 2022 307 nye henvisninger som gjaldt barn i grunnskole og under grunnskolepliktig alder. Av disse gjaldt 108 sakkyndig vurdering. Vi har ikke med tall for voksne. Tallene for 2021 var 259 totalt, der 88 gjaldt sakkyndig vurdering. Antallet nye henvisninger har økt de senere årene. I 2022 ble det totalt utarbeidet 407 sakkyndige vurderinger for barn og unge og i 2021 var tallet 398. Ved utgangen av 2022 hadde PPT 1276 aktive elevsaker (inkludert ny-henviste).⁸ Logopedtjenesten hadde 134 elevsaker. Vi har ikke tatt med henvisninger til logopedtjenesten i tallene over.

4.2.2. Sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold

PPT i Tønsberg har over tid hatt lang saksbehandlingstid på sakkyndige vurderinger. Kommunen har som mål å få behandlet alle henvisninger i PPT innen tre måneder. Dette er en kvalitetsindikator som PPT rapporterer på. Det rapporteres på tiden fra PPT får henvisning til sakkyndig vurdering er utarbeidet.

Når PPT mottar en henvisning går leder gjennom den for å sjekke ut at nødvendig dokumentasjon følger henvisningen, inkludert samtykke til henvisningen. Henvisningen blir sendt tilbake om det ikke er med tilstrekkelig dokumentasjon. Samtykke er den mangelen som er mest vanlig. Når henvisningen har tilstrekkelig dokumentasjon, er det teamlederne som fordeler saker i sitt team. Vi har fått opplyst fra flere i PPT at det kan ta lang tid før det er en ledig saksbehandler som har kapasitet til å starte behandling av saken. De fordeler ikke saker til en saksbehandler før hen har kapasitet til å starte relativt raskt med saken. De har som praksis at de skal kunne ha en oppstartsamtale innen to uker. Vi har hatt en stikkprøvekontroll av saksbehandling knyttet til sakkyndige vurderinger og vi så at det i flere saker gikk relativt raskt når PPT startet arbeid med saken. Vi har undersøkt 32 sakkyndige vurderinger som gjelder barn i grunnskolen og under skolepliktig alder. Vi har undersøkt arbeidet med utredning og tilrådning, og har bl.a. sett på tiden fra henvisning er mottatt til PPT starter arbeidet og samlet saksbehandlingstid.

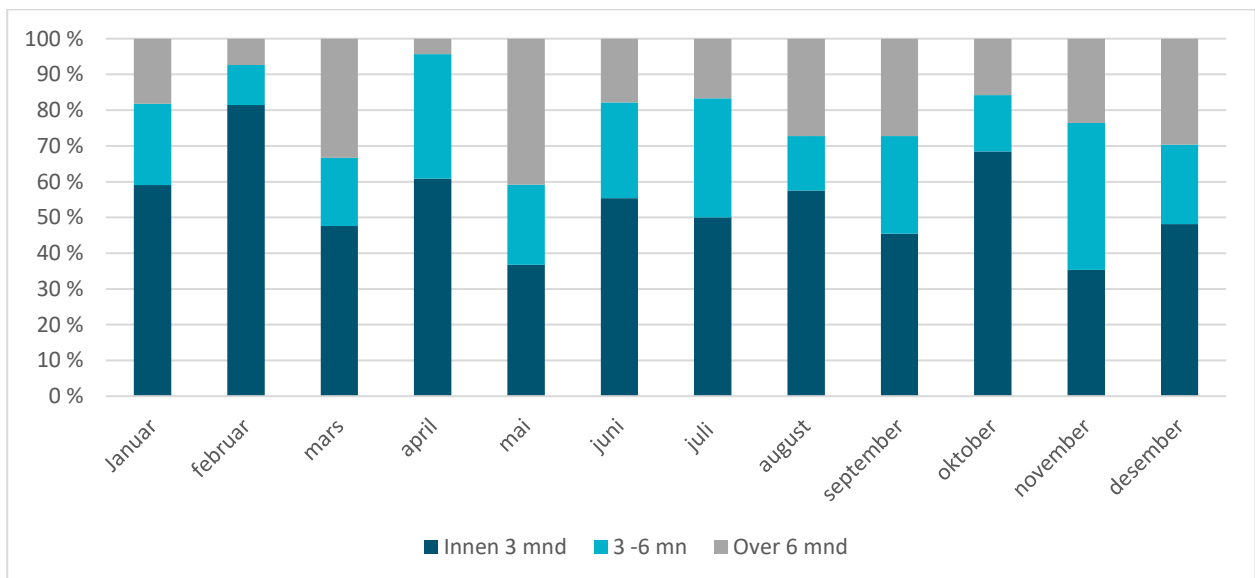
Kommunen har en egen mal for sakkyndig vurdering. Her skal det bl.a. registreres når henvisning er mottatt og når PPT starter arbeidet. Av de 32 vurderingene vi har undersøkt, var det 29 som hadde med tidspunkt for når henvisningen ble mottatt og 25 som hadde med når PPT startet arbeidet. Av de 25 var det tre saker der tidspunkt for oppstart var klart misvisende. Det var bl.a. ikke tatt hensyn til at det i en sak ble besluttet å vente med å utarbeide sakkyndig vurdering og at

⁸ Tønsberg kommune har en høyere andel elever med vedtak om spesialundervisning enn snittet i eget fylket og for landet. Andelen elever er redusert siste år.

en senere tok saken opp igjen. Disse tre har vi derfor holdt utenom. For de resterende 22 sakene tok det fra 0 dager til nesten 7 måneder fra mottatt henvisning til PPT startet sitt arbeid. Gjennomsnittlig tok det 2 måneder og tre uker.

Tiden fra henvisning ble mottatt til sakkyndig vurdering var utarbeidet varierte fra noen få dager til 13 måneder. Snittet er på ca. 6 måneder, men vi må ta forbehold om at vi ikke har sjekket at tidspunkt for henvisning er korrekt. Vi så i enkelte saker at henvisningen opprinnelig gjaldt utredning, mens det underveis i arbeidet ble avklart at det var behov for en sakkyndig vurdering. Det ble ikke laget noen ny henvisning i den forbindelse.

Figuren nedenfor viser andelen av de mottatte sakkyndige vurderingene per måned i 2022 som er ferdigstilt innen 3 måneder, andelen der det tok mellom 3 og 6 måneder og andelen der det tok mer enn 6 måneder.



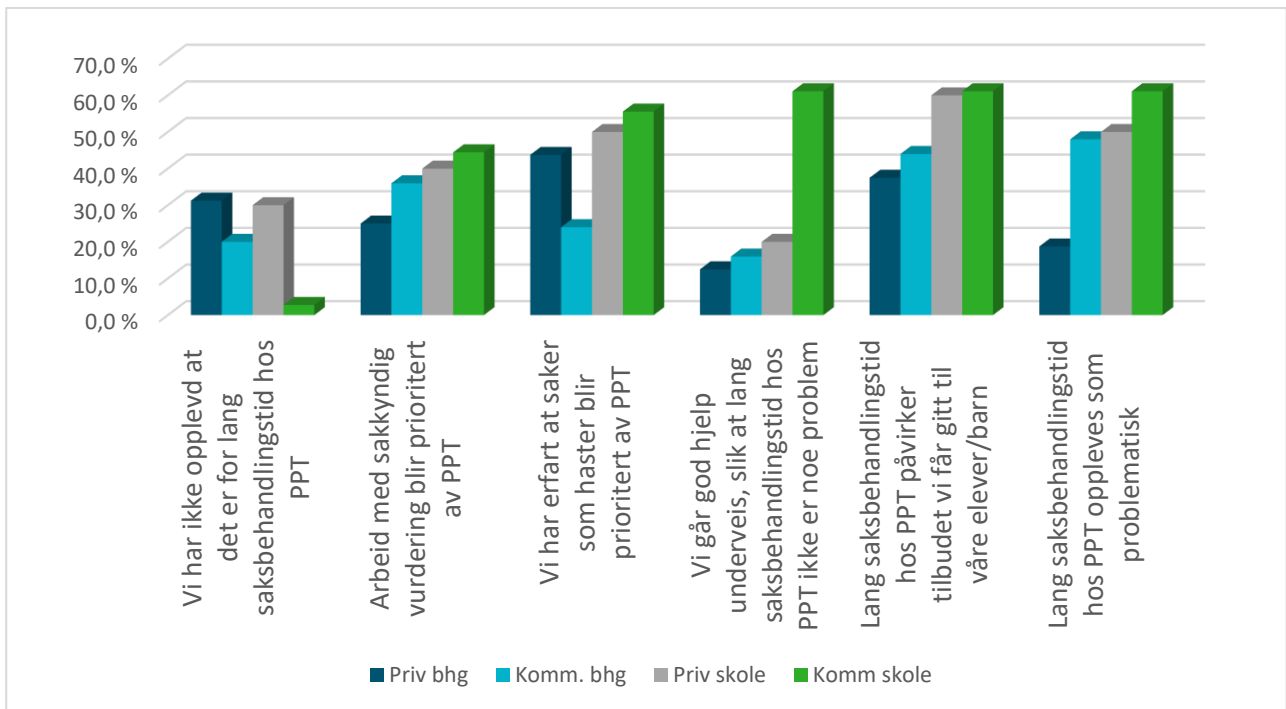
Figur 3 Andel med saksbehandlingstid for sakkyndige vurderinger innen 3 mnd, 3 – 6 mnd og over 6 mnd. Fordelt på måneden de ble ferdigstilt. Tall for 2022. Kilde: Tønsberg kommune.

Andelen sakkyndige vurderinger som blir ferdigstilt innen tre måneder varierer fra ca 35 % til 80 %. For hele 2022 var litt over halvparten av de sakkyndige vurderingene ferdigstilt innen fristen på 3 måneder. PPT har ventelister og vi har fått opplyst at det er noe forskjeller mellom de to teamene på hvor lang ventetiden er.

Kommunen har ikke satt noe mål for hvor lang tid det skal gå fra sakkyndig vurdering er ferdig til vedtak er fattet, og det er ikke rapportering på den samlede tiden fra henvisning om sakkyndig vurdering er mottatt, til vedtak er fattet.

I spørreundersøkelsen til skole og barnehage er det flere som har kommentert på at saksbehandlingstiden er for lang. Det var også en liste med ulike påstander om saksbehandlingstid hos PPT. Skole og barnehage ble bedt om å krysse av for alle de påstandene de var enige i. I figuren under vises andel som har krysset av for hver påstand, i prosent av det

totale antallet som har svart. Svarene er fordelt på barnehager og skoler, og vi har skilt mellom kommunale og private skoler og barnehager.



Figur 4 Påstander om saksbehandlingstid hos PPT. Kryss av for de påstandene du er enig i. Flere svar mulig.

Av figuren ser vi at det er flest fra de kommunale skolene som har krysset av for at lang saksbehandlingstid hos PPT er problematisk, men også at over halvparten av de som har svart fra kommunale skolene har krysset av for at god hjelp underveis fra PPT gjør lang saksbehandlingstid mindre problematisk. Over halvparten fra kommunale skoler har krysset av på at saker som haster blir prioritert. De som har svart fra private barnehager opplever i mindre grad at lang saksbehandlingstid er problematisk og det er også rundt 1/3 som har krysset av for at de ikke har opplevd lang saksbehandlingstid.

4.2.3. Foreløpig svar

Når en henvisning, med nødvendig dokumentasjon, inkludert samtykke, er mottatt og registrert har PPT som fast rutine å sende et «ventebrev» til foresatte. I «ventebrevet» opplyses det om at det er opprettet journal, men at det kan være noe ventetid før saken påbegynnes. Det står videre at foresatte blir kontaktet så snart saksbehandler er tildelt. Når en saksbehandler har fått saken, starter saksbehandlingen med et nytt brev til foresatte og barnehage/skole, der det orienteres om hvem som er saksbehandler i saken, og inviteres inn til oppstartsamtale. Det er ikke praksis å orientere om forventet saksbehandlingstid.

Det er oppvekstadministrasjonen som fatter vedtak om spesialundervisning for private skoler og spesialpedagogisk hjelp for alle barnehager, mens rektor på de kommunale skolene fatter vedtak om spesialundervisning på egen skole. Det er ikke praksis for å sende ut foreløpig svar fra hverken oppvekstadministrasjonen eller de kommunale skolene dersom det skulle gå lang tid fra henvisning til vedtak. Noen få av de som har svart på vår spørreundersøkelse har likevel svart ja

på spørsmål om de sender foreløpig svar. Disse kommer fra kommunale skoler. Et klart flertall har svart at de regner med at PPT orienterer foresatte. Enkelte har kommentert at de har dialog med foresatt underveis hvis det tar lang tid å få sakkyndig vurdering.

4.3. Utredning - data

4.3.1. Informasjon til PPT

Kommunen har rutiner for å sikre at PPT får informasjon til arbeidet med sakkyndig vurdering fra skoler og barnehager, både når saken drøftes i konsultasjonsteam/kontaktmøte og gjennom henvisning. Det er laget et eget skjema som skal brukes for å drøfte saken i konsultasjonsteam. Skjema for bestilling av tid ligger på kommunens nettside. I skjemaet skal en beskrive barnet som en ønsker å drøfte. Det er listet opp informasjon som ønskes (kjønn, alder, språk, sosialt, styrker, utfordringer, familieforhold, eksempler på situasjoner og utprøvde tiltak). Det er obligatorisk å bruke skjemaene.

I vår spørreundersøkelsen spurte vi saksbehandlerne i PPT om de er enige i at konsultasjonsteam/kontaktmøter er viktige for å sikre god saksbehandling. Alle som svarte var enige i påstanden, og de fleste har svart helt enig.

Vi har spurt skolene og barnehagene om de mener at konsultasjonsteam/kontaktmøter bidrar til at de får gjort nødvendige utredninger/avklaringer før de sender henvisning til PPT. Nesten alle er enig i påstanden, og det er mest vanlig å være helt enig. Blant de som har svart fra private barnehager er det noen få som er uenig i at møtene i konsultasjonsteam sikrer at de får gjort nødvendige utredninger/avklaringer i forkant av henvisning.

Når henvisning sendes PPT skal skolen/barnehagen legge ved informasjon om barnet og rammene for tilbudet som gis barnet i barnehage/skole. I henvisningsskjema for enkeltbarn⁹ skal det gis kort bakgrunnsinformasjon om barnet og foresatte/familiesituasjon, opplysninger om barnehage/skole, henvisningsgrunn og hvilke vansker barnet har. Skjemaet har en liste med ulike vansker, og en kan ta med inntil tre i prioritert rekkefølge. Med henvisningsskjemaet skal det følge vedlegg. Det er obligatorisk å legge ved pedagogisk rapport og opplysninger fra foreldre¹⁰ og samtykke til henvisning. Det er utarbeidet maler for dette. I den pedagogiske rapporten skal barnehagen/skolen beskrive rammebetingelsene for avdeling/klasse og barnets situasjon (ev. skolehistorie, ressurser/styrker, relasjoner, trivsel og utvikling, utfordringer/vansker, kartlegginger, tiltak som er prøvd ut og evaluering av disse og hva barnet formidler om egen situasjon). Formålet med pedagogisk rapport er å vise hva skolen/barnehagen har gjort i forkant av henvisningen. Foreldrene skal bekrefte at det er kjent med innholdet i den pedagogiske rapporten og gi samtykke til henvisningen. De kan samtidig gi tilbakemelding på åtte punkter/spørsmål, som omfatter egen

⁹ Saker som gjelder enkeltbarn omtales også som individsaker i motsetning til systemsaker som er omtalt under punkt 3.

¹⁰ Vi bruker her begrepene foreldre og foresatte slik kommunen bruker de i sine skjemaer.

bekymring, barnets situasjon, familie, kontakt med andre instanser/fagpersoner og hva de ønsker fra PPT/hva de ønsker hjelp med.

I henvisningsskjemaet er det også anbefalte vedlegg, bl.a. rapporter/anbefalinger fra andre faginstanser der det er aktuelt og en egenvurdering fra elever («Elevens vurdering»). Det er opp til skolene når egenvurdering fra elever skal brukes, men vi har fått opplyst at det er vanlig at den brukes på ungdomsskolene og noen ganger også for de eldste på barneskolen.

Vi har spurt saksbehandlerne i PPT om skolene/barnehagene gjør nødvendige kartlegginger i forkant av henvisninger, og om de får henvisninger med informasjon som forutsatt i rutinen. De skulle svare på om påstandene stemte for få eller mange av barnehagene/skolene de hadde erfaring med siste året. Svarene er vist i tabellen under.

	1	2	3	4
Barnehagen/skolen har gjort nødvendige kartlegginger før henvisning sendes	0	4	11	6
Henvisningen fra barnehage/skole har med den informasjonen som rutinen vår forutsetter	0	0	16	5

Tabell 2 Arbeid med henvisning. Svar fra saksbehandlere PPT gitt på en skala fra 1 stemmer ikke for noen til 4 stemmer for alle/de fleste.

Svarene viser at enkelte barnehager/skoler ikke gjør nødvendige kartlegginger i forkant av henvisning. I vår gjennomgang av sakkyndige vurderinger så vi at det i enkelte saker var gjort lite før henvisning ble sendt.

Når det gjelder selve henvisningen, viser svarene at det også her er noen få som ikke har med all informasjon, men svarene tyder på at dette følges bedre opp enn kartlegginger i forkant. I vår saksgjennomgang fulgte de obligatoriske dokumentene var med henvisningen i de fleste sakene.

4.3.2. PPT sine kartlegginger og undersøkelser

PPT har, som nevnt, mal for sakkyndig vurdering. Det er en mal for spesialpedagogisk hjelp og to ulike maler for sakkyndig vurdering av behov for spesialundervisning. Den ene malen for spesialundervisning er ny og under utprøving. Den er mer lik malen for spesialpedagogisk hjelp. Både den nye malen for spesialundervisning og den for spesialpedagogisk hjelp er delt i del 1 utredning og del 2 tilrådning. I del 1 om utredning er det følgende underoverskrifter

- Bakgrunnsinformasjon
- Vurderingsgrunnlag (her skal saksbehandler lage en punktvis oversikt over informasjonen som er grunnlaget for den sakkyndigen, både informasjon fra andre og egne undersøkelser),
- Informasjon fra eleven (kun skole)
- Informasjon fra foresatte (og barnet for barnehager)
- Informasjon fra barnehagen/skolen
- Informasjon fra andre samarbeidspartnere/tidligere utredninger

- PP-tjenestens kartlegging/egne undersøkelser
- PP-tjenestens samlede vurdering. (Er med hjelpetekst, varierer litt for barnehage og skole.) Skal konkludere med om barnet/eleven har rett til spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. (Omtales nærmere i punkt 4.6.3.)

I den gamle malen for sakkyndig vurdering av behov for spesialundervisning, er det ikke like tydelig hvilke deler som beskriver utredningen. Mal for spesialpedagogisk hjelp har noe hjelpetekst knyttet til PPT sin kartlegging, der det er vist til hva en bør beskrive fra observasjon og kartlegging/tester. Det er ikke hjelpetekster i malene for spesialundervisning.

Vår stikkprøvekontroll viser at malene er brukt. De fleste saker har listet opp grunnlaget for vurdering. I vurderingene bruker PPT informasjon bl.a. fra pedagogisk rapport. I tillegg til henvisning (inkludert pedagogisk rapport) er det vanlig med informasjon fra barnet, foresatte og barnehage/skole. I de sakkyndige vurderingene vi har undersøkt, har PPT gjort egne observasjoner/kartlegginger/tester og/eller undersøkelser i tilknytning til utarbeiding av alle sakene. I en sak var det imidlertid lagt til grunn tester som var 5 – 6 år gamle.

I mange saker var det også med informasjon fra utredninger hos andre instanser som BUPA (Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling) og andre i spesialisthelsetjenesten. I veilederne er det vist til viktigheten av at PPT vurderer behov for egne undersøkelser og bruker kartlegginger og utredninger som allerede er gjort.

PPT har også en rutine «Forslag til hvordan jobbe i en barnehagesak». Den gir føringer bl.a. for undersøkelsene PPT skal gjøre, bl.a. det å ha observasjon og gjennomføre tester/kartlegginger. Vi har i intervju fått informasjon om at det gjøres observasjoner og relevante kartlegginger¹¹ også i skole. Dette så vi også i stikkprøvekontrollen. PPT har nå laget tilsvarende rutine for skole.

Vi har spurt saksbehandlerne i PPT om de mener at PPT har rutiner og maler som effektiviserer og bidrar til rett saksbehandlingen. Svarene er vist nedenfor.

Vi har rutiner og maler som...	1	2	3	4	5	6
.. effektiviserer saksbehandlingen	0	0	3	6	8	3
..bidrar til å sikre rett saksbehandling	0	0	1	7	10	2

Tabell 3 Påstander om rutiner/maler for saksbehandling i PPT. Svar fra saksbehandlerne i PPT på påstandene er gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Det var mulig å svare vet ikke, noe en har gjort på hver påstand. N=21

Tabellen viser at de fleste er enige i at de har rutiner og maler som både effektiviserer saksbehandlingen og bidrar til at den er korrekt. Det er noen få som er litt uenige og også noen

¹¹ PPT har ulike kartlegginger for ulike aldersgrupper.

som bare er litt enige, noe som viser at en kan vurdere å bedre malene ytterligere og kanskje særlig det å ha rutiner/maler som kan bidra til å effektivisere saksbehandlingen.

Barnet og foresattes syn

Kommunen har som nevnt et eget skjema som heter Opplysninger fra foreldrene og samtykke til henvisning. Her får kommunen foreldrenes syn på barnets behov for hjelp, en bekreftelse på at de er kjent med innholdet i pedagogisk rapport og samtykke til at det sendes henvisning til PPT. Det er ikke laget noe eget skjema for samtykke fra elever som er 15 år eller eldre og det har ikke hatt noen fast praksis på eget samtykke for elever som er 15 år eller eldre. I vår stikkprøvekontroll var det ingen av elevene som på henvisningstidspunktet var over 15 år. Vi har fått opplyst at kommunen fra neste skoleår håper å ta i bruk et system med digitalt samtykke, der skolen skal kunne fastsette hvem som gir samtykke, slik at eleven kan gi samtykke.

Kommunen har et eget skjema, «Elevens vurdering», der eleven kan gi en kort beskrivelse av hvordan hen oppfatter sin egen undervisningssituasjon. I skjemaet står det at foresatte kan hjelpe til ved behov. Det er opp til skolen når dette skjemaet brukes. Vi har fått opplyst fra saksbehandlere at det er vanlig å bruke skjemaet på ungdomsskolen, og at det også brukes for de eldre elevene på barneskolen, men at det ikke er noen fast aldersgrense. I den pedagogiske rapporten skal barnehager og skoler redegjøre for barnets syn i en egen del. Det er ikke lagt andre føringer på informasjonen fra barnet/ungdommen.

I 2022 utarbeidet PPT prosedyren for «Bruk av barnets stemme». Under formål/hensikt står det:

Formålet med prosedyren er å sikre at barnets stemme blir hørt og lagt vekt på i alle fasene av PPT sitt arbeid. Der man ser bort fra barnets stemme må dette begrunnes i lys av en barnets beste vurdering.

Under aktivitet/beskrivelse står det:

Barnets stemme skal innhentes og brukes i alle fasene i PPT og logopedtjenesten. Alle maler for sakkyndige vurderinger innehar punkter hvor barnets stemme skal beskrives. Konklusjonen i sakkyndige vurderinger skal ha med seg barnets stemme og man skal begrunne hvorfor/hvorfor ikke denne brukes.

I prosedyren Bruk av barnets stemme er det vist til flere relevante rettskilder, men det er ikke vist til krav i grunnloven, forvaltningsloven eller barneloven som også har relevante krav. Det fremgår heller ikke at barn som er 15 år og eldre selv avgjør spørsmål om utdanning og at det er rettigheter som inntreffer ved fylte 7 og 12 år.

I maler for sakkyndig vurdering av behov for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er det med punkter som skal bidra til å sikre informasjon fra foresatte og fra barnet. Vi har også fått informasjon om at det er vanlig å ha samtaler med/møte barnet.

I prosedyren «Forslag til hvordan jobbe i en barnehagesak» er det føringer for kontakt med foresatte og det å innhente informasjon fra dem. Ved oppstart inviterer saksbehandler foresatte til

en oppstartsamtale, der en innhenter nødvendig informasjon om barnet. Det skal også være et oppsummeringsmøte med barnehagen, som også kaller inn foresatte. I oppsummeringsmøtet går en gjennom utredningen som er gjort eller den sakkyndige vurderingen. I intervju og spørreundersøkelse til ansatte i PPT har vi fått informasjon om at en også i skole har oppstartsmøter og oppsummeringsmøter der foresatte og ev. barnet er med.

Saksbehandlerne ble spurt om de hører både foresatte og barnet på deres syn på behov for hjelp, noe alle mener at de gjør. I sakene vi undersøkte var foresattes og barnets syn på behov for hjelp tydelig i nesten alle sakene, men for de minste fremkom kun foresattes syn. Det var også noen saker der det ikke var dokumentert at PPT hadde snakket med barnet. Dette gjaldt også saker der barnet var gammelt nok til at PPT kunne snakket med det. De sakkyndige vurderingene har likevel i hovedsak, med grundige beskrivelser av barnets situasjon.

4.4. Tilråding - rett til å bli hørt og til medbestemmelse - data

PPT skal sikre involvering i arbeidet med tilrådingen. Ifølge statlige føringer har foresatte (og ev barnet) rett til å gjøre seg kjent med den sakkyndige vurderingen og skal få uttale seg før det blir gjort vedtak.

I mal for sakkyndig vurdering av behov for spesialpedagogisk hjelp er det med en tekst om at foresatte er gjort kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og har fått mulighet til å uttale seg til den. Den var med i sakene vi undersøkte. Det er ikke noe tilsvarende i malene som gjelder spesialundervisning.

Saksbehandlerne er spurt om foresatte og ev. barnet har fått mulighet til å uttale seg om sakkyndig vurdering før den ferdigstilles. Svarene er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
0	0	0	3	4	14

Tabell 4 Svar fra saksbehandlere i PPT på påstanden Foresatte og ev. elev har fått mulighet til å uttale seg om sakkyndig vurdering før den ferdigstilles. Det var mulig å svare Ikke aktuelt, men ingen har svart det. N= 21.

Vi ser at saksbehandlerne mener at foresatte og ev. barn har fått mulighet til å uttale seg om sakkyndig vurdering. De fleste er helt enige, men det er noen få som bare er litt enig. Vi har fått opplyst i intervju at det er vanlig at PPT orienterer om sakkyndig vurdering i møte med foresatte. PPT kan også sende utkast til foresatte digitalt, men det er ikke fast rutine på at det gjøres. Det er heller ikke fast rutine på å sende sakkyndig vurdering til elever som er 15 år og eldre til uttalelse. En av saksbehandlerne vi intervjuet opplyste at hun alltid gjennomgikk de mer omfattende sakkyndige vurderingene/der hun mente det var viktig for å kunne forklare litt mer rundt vurderingen og at foresatte da fikk en kopi i møte. De kunne også få den tilsendt digitalt i etterkant.

I sakene vi gjennomgikk som gjaldt skole, var det ikke dokumentert i sakkyndig vurdering at PPT hadde gjort foresatte og/eller elev kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen. Det var

imidlertid vanlig å ha med en formulering om at skolen må sikre at eleven har innsikt i målene i hens individuelle opplæringsplan (IOP), som skolen skal utarbeide.

Saksbehandlerne ble også spurt om de er kjent med hvordan foresatte og ev barnet ser på aktuelle tiltak. Svarene er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
0	2	3	4	7	5

Tabell 5 Svar fra saksbehandlere i PPT på påstanden Jeg er kjent med hvordan både foresatte og barnet ser på aktuelle tiltak (bare foresatte for små barn). Det var mulig å svare Ikke aktuelt, men ingen har svart det. N= 21.

Svarene her viser at saksbehandlerne er noe mindre enig i denne påstanden, men det er et klart flertall som mener at de er kjent med hvordan foresatte og ev barnet ser på tiltakene. I de sakkyndige vurderingene vi undersøkte var det i liten grad informasjon om hvordan barnet ønsket å få hjelp. Vi har imidlertid fått informasjon i intervju om at saksbehandler i sine anbefalinger bl.a. tar hensyn til om barnet ønsker å få hjelp i klasserommet eller ikke.

4.5. Krav til å vurdere barnets beste - data

I mal for sakkyndig vurdering er det ikke omtale av krav om å vurdere barnets beste. Det er ikke noen egne rutiner el for å sikre vurdering av barnets beste bortsett fra prosedyren «Bruk av barnets stemme». Her er det presisert at om PPT ser bort fra barnets stemme i arbeidet med sakkyndig vurdering, skal det begrunnes i lys av en barnets beste vurderinger. Det er her ikke vist til hvilke lovkrav som gjelder for

Saksbehandlerne er spurt om de alltid gjør dokumenterte vurderinger av barnets beste i sakkyndig vurdering. De ble bedt om å svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Svarene er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
0	2	3	4	7	5

Tabell 6 Svar fra saksbehandlere i PPT. Det var mulig å svare Ikke aktuelt, men ingen har svart det. N= 21.

Svarene viser at de fleste en enige i at de gjør dokumenterte vurderinger av barnets beste, men rundt ¼ har svart at de er uenige. I intervju og kommentarer i spørreundersøkelsen har flere saksbehandlere vist til at de dokumenterer barnets beste vurderinger i saker der de ikke anbefaler å følge barnets eller foresattes ønsker. Dette har vi også sett i stikkprøvekontrollen. Det ble også kommentert at PPT burde hatt klarere prosedyrer for å ivareta kravene til barnets beste vurdering.

I stikkprøvekontrollen har vi sett at vurderinger av barnets beste i liten grad er gjort eksplisitt, men at PPT i hovedsak har satt seg godt inn i barnets situasjon.

Skoler og barnehager skal bruke sakkyndig vurdering i sitt arbeid med å lage enkeltvedtak og individuelle planer. De kan ha nytte av å se hvilke vurderinger PPT har gjort av barnets beste. Vi har derfor spurt skolene og barnehagene om de mener det er gjort tydelige vurderinger av barnets

beste i sakkyndig vurdering. De fleste mener at det er gjøres, men det er 8 som ikke vet og 14 som er litt uenig/uenig av totalt 90 som har svart.

4.6. Øvrige krav til innholdet i sakkyndig vurdering

4.6.1. Skriftlig og individuell og med tidsperiode den gjelder for

PPT utarbeider skriftlige sakkyndige vurderinger. Stikkprøvekontrollen viser at malene blir brukt og at de tilpasses den enkelte sak, bl.a. ved å aktivt bruke barnets navn, relevante standardtekster og slette mal-tekst som ikke passer. Vi så likevel noen få eksempler på at noe mal-tekst burde vært fjernet, og at standardtekster for foreslåtte tiltak var brukt uten tilpasninger til den aktuelle saken. De fleste sakene hadde imidlertid også tilpassede forslag på tiltak.

I malen er det et eget punkt der saksbehandler skal skrive inn hvor lenge den sakkyndige vurderingen gjelder for. Sakgjennomgangen viser at punktet var fulgt opp i 27 av 28 sakkyndige vurderinger der PPT konkluderte med behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. I vurderingene vi undersøkte, var det vanlig å angi hvilke skoleår den gjaldt for, men i noen var det skrevet at den var gjeldende inntil 3 år.

4.6.2. Sakkyndig vurdering – barnets behov for hjelp

PPT skal redegjøre for om det foreligger sen utvikling/ lærevansker for barn i barnehage/hvilke lærevansker eleven har og om det er andre forhold som har betydning for barnets/elevens opplæring. Malene har en egen del med PPT sin vurdering av barnets behov for hjelp. I hjelpeteksten er det vist til at det kan være en oppsummering av funn fra arbeidet med utredningen som PPT har gjort. I malen for spesialpedagogisk hjelp står det bl.a. at en skal konkludere på om barnet er sent utviklet/har lærevansker/utfordringer som hindrer læring. I hjelpeteksten er det også med om det er særlige forhold som er viktig for barnets utvikling og at det skal konkluderes på hva slags hjelp barnet har behov for og om det kan avhjelpes innen de ordinære rammene. I malene for spesialundervisning står det bl.a. skal en drøfte og vurdere hva som er elevens lærevansker, om de er spesifikke, funksjonsnivå og hva vanskene innebærer i en opplæringssituasjon. Dette var gjort i de sakkyndige vurderingene vi undersøkte i stikkprøvekontrollen. Vi har også spurt om dette i spørreundersøkelsen til skole og barnehage. Nesten alle er enige i at PPT redegjør for dette i sakkyndig vurdering, men to fra skole og fire fra barnehage er uenige i dette.

I mal for sakkyndig vurdering av behov for spesialpedagogisk hjelp er det hjelpetekst som tydeliggjør at saksbehandler skal vurdere og konkludere med om barnet kan få hjelp innenfor det ordinære barnehagetilbudet eller om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp. I mal for sakkyndig vurdering av behov for spesialundervisning, skal en konkludere med om eleven har rett til spesialundervisning eller om eleven har tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring og derfor ikke rett til spesialundervisning. Det var konkludert i alle sakene vi så på.

Vi har også spurt representantene for skoler og barnehager om de mener at sakkyndig vurdering er tydelig på om barnet/eleven kan få hjelp innenfor det ordinære tilbudet, noe de aller fleste er enige i.

4.6.3. Sakkyndig vurdering – tilråding

I malen for vurdering av behov for spesialpedagogisk hjelp og den nye malen for spesialundervisning har del 2 - tilråding med følgende overskrifter:

- Omfang, innhold og organisering
- Realistiske mål for barnets utvikling og læring/Elevens realistiske opplæringsmål
- Forslag til tiltak
- Generelle anbefalinger som gjelder barnehagetilbudet/hele opplæringstilbudet
- Foreldrerådgivning (kun sakkyndig vurdering for spesialpedagogisk hjelp)
- Vurdering av behov for videre oppfølging av PPT

Det er utdypende hjelpetekst til alle overskriftene og det er bl.a. vist til at timetall og kompetansen til den som skal gi hjelpen skal angis. Til punktet «Realistiske mål for..», er det med noe hjelpetekst. PPT legger i malen opp til å anbefale overordnede mål i sakkyndig vurdering og at det skal konkretiseres i den individuelle opplæringsplanen (IOP). Under punktet Forslag til tiltak, er det ikke noe hjelpetekst, men vi har sett at PPT har en del standardtekst på mulige tiltak utenom malene. Under punktet Generelle anbefalinger..., skal PPT redegjøre for om det er andre måter enn gjennom spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning som barnet kan få hjelp på.

Malene var benyttet i alle saker som vi undersøkte. Punktene som er vist over, var også med i sakene som hadde brukt den første malen for spesialundervisning.

I alle sakene der PPT tilrår spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning er behovet for hjelp angitt med timetall. Det er også angitt hvilken kompetanse som bør gi hjelpen i alle saker unntatt en. Det er med hva som er realistiske mål og forslag til tiltak. I mange saker er det med lange lister over tiltak som er hentet fra standardtekster. Dette er tiltak som en har forskningsbasert grunnlag for å anbefale. Tiltakene er i hovedsak tilpasset barnet det gjelder, men i noen saker var det gjort i mindre grad.

De sakkyndige vurderingene vi har undersøkt hadde med informasjon om hvilken hjelp barnet har behov for.

I spørreundersøkelsen til barnehager og skoler var det flere påstander om sakkyndig vurdering.

En av påstandene til skole var om sakkyndig vurdering gir god informasjon om hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. De fleste er enige at de får god informasjon om dette i sakkyndig vurdering, men 9 av 47 er uenige/litt uenige. Nesten alle som er uenige er fra kommunale skoler.

Barnehagene fikk spørsmål om sakkyndig vurdering gir god informasjon om hva slags hjelp de bør gi barnet. Her var de fleste enige. Av totalt 43 svar fra barnehagene var to uenige og det er styrere fra private barnehager som er uenige.

Både barnehage og skole ble spurt om sakkyndig vurdering og informasjon om realistiske mål. For barnehagene var det om barnets utvikling og læring og for skole var det mål for opplæringen. De fleste er enige i dette, men 13 av 90 er litt uenige i påstanden og det er flest fra skole som er uenige. Dette er en av to påstander om sakkyndig vurdering som flest er uenig i.¹² Vi har fått en kommentar fra skole på at det er stor variasjon mellom de sakkyndige vurderingene og at noen formuleringer er så generelle at det ikke kan gis full skår for «realistiske opplæringsmål».

De som fatter vedtak for barnehager og private skoler opplyser i intervju at det får sakkyndige vurderinger som har tilstrekkelig informasjon slik at de kan fatte vedtak.

4.7. Revisors vurdering

4.7.1. Rettidig saksbehandling

Sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold

PPT bruker lang tid på å utarbeide sakkyndig vurderinger. I noen tilfeller kan det være nødvendig, men i vår saksgjennomgang har vi sett at PPT også bruker lang tid på å starte selve saksbehandlingen, noe som bekreftes i intervju med PPT. Dette mener vi er i strid med kravet om at sakkyndige vurderinger skal utarbeides uten ugrunnet opphold.

PPT i Tønsberg har kapasitetsproblemer og har hatt det over tid. Administrasjonen har iverksatt tiltak for å kompensere for dette ved å ha en midlertidig stilling og kjøpe tjenester. De to nye stillingene, som nå er besatt, vil gi PPT bedre kapasitet. Vi mener at det også er viktig å se på organiseringen av PPTs arbeid, både med fordeling av saker og hvordan PPT bistår med systemrettet (se punkt 3). Kommunen kan f.eks. vurdere om en i større grad skal fordele saker slik at barnehager og skoler har noen faste personer som tar «deres» saker. Dette kan gi mindre reisetid og mer kontinuitet, som kan være viktig for at PPT kan bistå mer på systemnivå. Kommunen må vurdere det opp mot fordelene ved å fordele ut fra kompetanse og kapasitet.

Foreløpig svar

Kommunen har ikke etablert rutiner som pålegger skolen eller andre som fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning å sende foreløpig svar. Foreløpig svar sendes ut i svært begrenset grad.

PPT sin praksis med ventebrev ivaretar deler av kravene til foreløpig svar. I ventebrevet gis informasjon om at saksbehandlingen ikke starter med en gang, men det gis ikke informasjon om hvorfor eller om når svar kan forventes. Lovkravet er at det skal gis informasjon om når svar kan forventes «så vidt det er mulig». Vi ser at det, særlig i enkelte saker, kan være vanskelig å anslå når saken skal være ferdig, og at det da ikke er krav om å angi når svar kan forventes. Det må likevel bli gitt et foreløpig svar med informasjon om hvorfor det vil ta lengre tid enn fire uker.

¹² Den andre er påstand om barnets beste vurdering omtalt i rapportens punkt 3.5.

Kommunen har oversikt over saksbehandlingstid hos PPT, men ikke over tiden det tar fra henvisning til enkeltvedtak er fattet, som er den faktiske saksbehandlingstiden som barnet må forholde seg til. Vi mener at kommunen burde hatt noen rammer for hvor lang tid kommunen/skolen trenger for å fatte vedtak, og også fulgt opp (den samlede) saksbehandlingstiden.

4.7.2. Utrede barnets behov

Det er rutiner for å sikre foresattes samtykke til henvisning til PPT, men rutinene sier ikke noe om hvordan en sikrer samtykke fra barnet. Barn over 15 år avgjør selv spørsmål om utdanning, og må derfor selv samtykke til henvisning. Etter vår vurdering har ikke kommunen tilstrekkelige tiltak på dette området.

Både ordningen med konsultasjonsteam/kontaktmøte og mal for pedagogisk rapport som skal følge henvisningen, er med på å sikre at PPT kan få nødvendig informasjon fra barnehage/skole ev andre som henviser. Våre undersøkelser viser også at ordningen følges og malen benyttes.

Kommunen har tiltak for å sikre informasjon om foresattes syn på barnets vansker og behov for hjelp, både ved at barnehage/skole skal ta dette med i den pedagogiske rapporten og at foresatte skal skrive en egen vurdering. Det er også tiltak for å sikre barnets stemme, både ved at barnehager og skoler skal informere PPT om barnets syn, at eleven kan skrive en egen vurdering og ved at PPT selv innhenter informasjon. Våre undersøkelser tyder på at en i stor grad sikrer god informasjon om barnets situasjon og foresattes syn på barnets vansker og behov for hjelp.

Malene for sakkyndig vurdering er også et viktig tiltak for å sikre at barnets behov blir utredet. I malene er det lagt til grunn at PPT både viser til andre utredninger/undersøkelser, slik det er anbefalt i veilederne, og gjør egne undersøkelser. Vi har sett at PPT følger opp dette i praksis, både ved å vise til andre utredninger/undersøkelser, gjøre egne observasjoner, kartlegginger/tester og ha samtaler med barn og foresatte.

4.7.3. Tilråding – rett til å bli hørt og til medbestemmelse

Malen for sakkyndig vurdering av behovet for spesialpedagogisk hjelp er tydelig på at foresatte er gjort kjent med innholdet den i sakkyndige vurderingen, og at de har fått anledning til å uttale seg. Dette mener vi at burde vært med i alle malene. Skole har heller ikke andre rutiner som viser til kravet om at foresatte skal bli informert om sakkyndig vurdering.

Praksis tyder imidlertid på at foresatte blir informert om sakkyndig vurdering, men det gjøres på litt ulike måter. Vi mener at å sende utkast til sakkyndig vurdering til foresatte, og, ved behov, gi dem noe tid på å uttale seg, er viktig for at retten til å uttale seg blir ivaretatt. Vi vurderer også at praksisen med å presentere utkastet muntlig før det oversendes, kan være nyttig for mange. Vi mener at det bør tydeliggjøres i rutiner el. at foresatte skal få sakkyndig vurdering tilsendt og ha noe tid på å uttale seg, før vedtak fattes.

Hverken PPTs rutiner eller maler viser til bestemmelsene i barneloven om barnets rett til medbestemmelse og selvbestemmelse. Barneloven stiller krav om at barnets mening skal bli

vektlagt etter alder og modning, og det er vist til barns rettigheter ved fylte 7¹³, 12 og 15 år. Dette mener vi at ville vært nyttig informasjon å ha med i rutine eller mal. Vi finner heller ikke tiltak for å sikre at barn over 15 år får uttale seg om sakkyndig vurdering, slik de har rett til.

4.7.4. Barnets beste

Kravet til å vurdere barnets beste ikke er ikke omtalt i PPTs maler. Kravet er nevnt i rutinen Barnets stemme, men etter vår vurdering omtaler ikke rutinen hva som ligger i kravet om å vurdere barnets beste i tilstrekkelig grad. Rutinen sier at det å se bort fra barnets stemme, må begrunnes ut fra en vurdering av barnets beste. Vi mener at det også i saker hvor PPT følger barnets ønsker skal gjøres en vurdering av hvorvidt avgjørelsen er til barnets beste. Vi mener at PPTs maler bør si noe om dette.

Vår stikkprøvekontroll viser at det i liten grad var gjort vurderinger av barnets beste.

4.7.5. Øvrige krav til sakkyndig vurdering

Malene PPT har laget er et viktig tiltak for å sikre at sakkyndig vurdering er i tråd med de krav som er satt i lov, veileder mm.

I malen er det lagt opp til at tidsperioden den sakkyndige vurderingen gjelder for skal angis. Vår saksgjennomgang viser at dette i hovedsak blir fulgt opp.

Ved bruk av maler er det viktig at disse blir tilpasset for å ivareta kravet om at vurderingen skal være individuell. Hovedinntrykket vårt er at de sakkyndige vurderingene er individuelt tilpasset. Vår saksgjennomgang avdekket imidlertid at dette i noen få saker ikke var gjort. Det er særlig individuell tilpasning av foreslåtte tiltak vi mener det er viktig at kommunen sikrer. De få manglene vi avdekket kan sees i sammenheng med at enkelte i skole og barnehage mener på at de sakkyndige vurderingene ikke gir god nok informasjon og at noen er for generelle.

Malene er i tråd med krav om å vurdere barnets behov for hjelp, og kan bidra til at PPT konkluderer tydelig på om det foreligger sen utvikling/lærevansker for barn i barnehage og hvilke lærevansker en elev har. De er også tydelige på at PPT skal konkludere med om barnet kan få hjelp innenfor det ordinære tilbudet eller har rett til spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. Vår stikkprøvekontroll og informasjon fra spørreundersøkelsene viser at kommunen også i praksis sikrer at både barnets behov for hjelp og om barnet har rett på spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning, er beskrevet. Selv om vi så enkelte svakheter i grunnlaget for PPT sine konklusjoner, var de få og små.

Det er flere punkter i malene der PPT kan synliggjøre hva som er et forsvarlig opplæringstilbud. Malene, og kanskje særlig de for spesialundervisning, er imidlertid ikke eksplisitte på at sakkyndig vurdering skal få frem hva som er et forsvarlig opplæringstilbud. De som har svart fra skole, er også de som er mest uenige i at sakkyndig vurdering ga god nok informasjon om forsvarlig

¹³ Rettighetene ved fylte sy år gjelder også yngre barn som er i stand til å danne

opplæringstilbud (9 av 47). Vi mener at malen for spesialpedagogisk hjelp gir noe bedre veiledning, og svar fra barnehagene viser at de i større grad mener de får bedre informasjon.

PPT har, gjennom malene, tiltak for å sikre at sakkyndig vurdering beskriver realistiske mål for barnet, og stikkprøvekontrollen viser at malene følges. Det er noen skoler og barnehager (nesten 15 %, eller 13 av 90) er uenige i at de får informasjon om realistiske mål, men hovedinntrykket ut fra spørreundersøkelse og stikkprøvekontroll, er at de sakkyndige vurderingene har med realistiske mål.

Tilrådommen skal etter malene ha med timetall for ev. hjelpebehov og hvilken kompetanse den som skal gi hjelpen skal ha. Dette er i tråd med krav som er satt og var også fulgt opp i praksis.

5. Konklusjoner og anbefalinger

5.1. Konklusjoner

5.1.1. Har PPT tilpasset sin aktivitet til forventningene om økt systemrettet arbeid?

PPT i Tønsberg har over tid hatt tiltak for å kunne bistå skoler og barnehager med kompetanse- og organisasjonsutvikling, og har slik sett forsøkt å tilpasse sin aktivitet til forventningene om økt systemrettet arbeid. PPT har imidlertid ikke fått til økning i praksis. Flere av tiltakene, f.eks. kontaktmøter i skole, har i liten grad blitt brukt til systemarbeid i praksis.

Manglende økning, kombinert med kapasitetsutfordringer og økning i tallet på individhenvisninger, viser at viktigheten av at PPTs arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling skjer så effektivt som mulig. Det er også viktig at kommunen sikrer en klar og tydelig rolle- og oppgavefordeling på områder som gjelder PPT sitt mandat. Som følge av økt satsing på forebyggende arbeid jobber PPT og andre virksomheter i kommunen på områder som er overlappende. Den økte satsingen er relativt ny, og kommunen har nå ikke sikret en klar og tydelig rolle- og oppgavefordeling.

5.1.2. Har PPT tiltak for å sikre forsvarlig og rettidig behandling av enkeltsaker?

PPT i Tønsberg har flere tiltak for å sikre forsvarlig og rettidig behandling av enkeltsaker, og tiltakene er i hovedsak fulgt opp, men det er mangler på enkelte områder.

PPT utarbeider ikke sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold, og kommunen sender ikke foreløpig svar i tråd med forvaltningslovens krav.

PPT innhenter foresattes og barnas syn på behov for hjelp og involverer foresatte og elever i arbeidet med sakkyndig vurdering, men sikrer ikke godt nok foresattes og elevens rett til å uttale seg om sakkyndig vurdering. PPT har heller ikke gode nok systemer for å sikre samtykke fra og involvering av barn som er 15 år og eldre. I tillegg dokumenterer ikke PPT vurderinger av barnets beste og synliggjør dermed ikke at kravet om å vurdere barnets beste er ivarettatt.

5.2. Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen:

- utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold og at krav til foreløpig svar ivaretas
- sikrer at barns rett til medbestemmelse og selvbestemmelse er ivarettatt, og at det gjøres vurderinger av barnets beste i arbeid med sakkyndig vurdering
- vurderer organiseringen av arbeidet i PPT for å sikre mer effektiv bruk av saksbehandlers tid og at PPT i større grad kan bistå skoler og barnehager med systemrettet arbeid
- sikrer en klar og tydelig rolle- og oppgavefordeling for tjenestene som jobber systemrettet overfor skole og barnehage
- sikrer at arenaer for systemarbeid brukes i tråd formålet

Litteratur og kildereferanser

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

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

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

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven - oppl.)

Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.)

Offentlige dokument

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

Veilederen Spesialpedagogisk hjelp, sist endret 29.03.17, udir.no

Veilederen Spesialundervisning, sist endret 11.01.21, udir.no

Høringsnotat. Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven. Kunnskapsdepartementet 26. august 2021.

Tilsynsrapport Elevenes rett til spesialundervisning (2018), PP-tjenesten i Færder kommune, Fylkesmannen i Vestfold

Elektroniske kilder

Utdanningsdirektoratet, udir.no, nettside, 30.11.22 - 01.03.23

Tønsberg kommune, *tønsberg.kommune.no*, nettside, 05.12.22 - 20.03.23

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



Oppvekst og læring

Saksbehandler: Espen Irving Riiser
Direkte telefon: 33 40 62 24
Vår ref.: 23/49803
Deres ref.:
Dato: 24.04.2023

Vestfold Og Telemark Revisjon Iks
Postboks 311
3701 Skien

Forvaltningsrevisjonsrapport PPT - kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren vurderer at revisjonsrapporten samlet sett gir et godt bilde av PPT sitt arbeid med sakkyndig vurdering og systemarbeid. Kommunedirektøren tar med seg anbefalingene videre i utviklingsarbeidet på området, men ønsker å informere om følgende:

1. Det forventes at saksbehandlingstiden går ned som effekt av kommunestyrets budsjettvedtak som tilførte tjenesten to nye årsverk PP-rådgivere. Samtidig styrkes de merkantile ressursene og ledelsen av virksomheten er omstrukturert med en tjenesteleder med ansvar for stab og kvalitet (samt logopedtjenesten) innenfor tidligere økonomiske rammer.
2. Det jobbes med et nytt system for oppdragsbestilling for enhetene når det er behov for oppdatert sakkyndig vurdering eller de ønsker at PPT skal gjøre ytterligere arbeid i en pågående sak. Dette vil kunne hjelpe teamlederne i å ha oversikt over arbeidsmengde til rådgiverne, og kan være en viktig faktor med tanke på fordeling av saker. Oppdragsbestillingen med oppdatert pedagogisk rapport tas sikte på å ha ferdigstilt med tilhørende rutiner før skolestart 2023.
3. Kommunen vil følge opp at PPT gir nødvendig informasjon om når sakkyndig vurdering kan forventes ferdigstilt til vedtaksmyndigheten, slik at vedtaksmyndighet kan sende ut foreløpig svar. Nye rutiner tas sikte på å bli fullført innen 2023
4. PPT er i gang med å se på organisering av tjenesten for å vurdere effektiviseringstiltak, og vi tar sikte på å fullføre evaluering og ha iverksatt nødvendige endringer som følge av dette i løpet av 2023. Kommunen ønsker å ha en robust og bærekraftig organisering, både med tanke på mottaker av tjenestene og ansatte i tjenesten. Målsetningen er å utnytte kompetansen til PP-tjenerne best mulig samtidig som organiseringen ikke medfører store konsekvenser for en enhet ved ev. fravær. Fordeling av saker vil være en del av denne prosessen. Å redusere reisetid er også en målsetning. Det tas sikte på å ha fullført hele denne prosessen senest ved utgangen av 2023.
5. Som en del av arbeidet med det statlig initierte Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende opplæring, har PPT utprøvd ulike modeller for tilstedeværelse ute i pilotbarnehager og pilotskoler. Før sommeren vil PPT gjennomføre en evaluering der de ulike modellene som er utprøvd, og det vil bli valgt en tilstedeværelsesmodell som skal jobbes med videre i barnehager og skoler. Et utvalg av barnehager og skoler som har vært en del av utprøvingen blir invitert til evalueringen.
6. To av de ansatte i PPT deltar i etterutdanning våren 2023 hvor temaet er sakkyndig vurdering og forvaltning som skal nyttiggjøres blant annet ved oppdatering av maler og rutiner i arbeidet i tjenesten.

7. PPT har høyt fokus på barnets stemme og mener hele sakkyndig vurdering er en barnets beste vurdering. Kommunen er enige i at barnet beste vurdering bør komme mer eksplisitt frem i sakkyndig vurdering, og at dette sikres gjennom å oppdatere malen med et eget punkt som heter barnets beste og at man synliggjør hvilke vurderinger som er gjort. Maler vil bli oppdatert senest i august 2023 med veiledning om hva som skal vurderes.
8. Kommunen vil også sikre at elever over 15 år selv signerer henvisninger til PPT, gjennom oppdatering av rutiner og skjema i løpet av august 2023, samt kontroll av dette ved inntaksbehandling. Det jobbes med å få til en digital godkjenning av pedagogisk rapport og signere henvisning digitalt, både for foresatte og elever over 15 år. Dersom digital løsning ikke er klar til august vil det utarbeides et eget papirskjema for elever over 15 år frem til digital løsning er på plass.
9. For å sikre en klar og tydelig rolle- og oppgavefordeling for tjenester som jobber systemrettet, derav PPT og det forholdsvis nyopprettede Ambulerende skolemiljøteam, er det nedsatt en tverrfaglig arbeidsgruppe som ser på de ulike mandater, rutiner, oppgavebeskrivelser og systemer for bestilling av tjenester. Arbeidet vil også omfatte flere andre av kommunens tiltak med grenseoppganger opp mot disse.

Kommunedirektøren tiltakene som er beskrevet vil bidra til å redusere ventelister, forbedre kommunens saksbehandling på området, styrke kvaliteten på sakkyndig vurdering, styrke PPT sin mulighet til å drive systemrettet arbeid ovenfor barnehager og skoler og styrke det tverrfaglige samarbeidet mellom de ulike tjenesteområdene i kommunen. Kommunedirektøren understreker at dette fordrer at ikke bare PPT, men at også barnehagene, skolene og øvrige hjelpetjenester bidrar i arbeidet.

Vi ønsker avslutningsvis å takke Vestfold og Telemark Revisjon IKS for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Med hilsen

Espen Irving Riiser
kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Alle kommuner skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), jf. opplæringsloven § 5-6 og barnehageloven §§ 33-35. PPT skal både hjelpe skolen og barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge tilbudet for elever/barn med særlige behov (systemrettet arbeid) og sørge for at det blir utarbeidet lovpålagte sakkyndige vurderinger (i enkeltsaker). Barn i barnehage med særlige behov kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp, mens elever får spesialundervisning.

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Det er kommunedirektøren som er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal bl.a. omfatte nødvendige rutiner og prosedyrer. Arbeidet med internkontroll skal være systematisk. Kommunen skal evaluere internkontrollen, og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, jf. kommuneloven § 25-1. Kravet om internkontroll innebærer at kommunedirektøren har et overordnet ansvar for at PPT har en praksis som er i tråd med gjeldende regelverk og oppfyller lovpålagte plikter.

Har PPT tilpasset sin aktivitet til forventningene om økt systemrettet arbeid?

I både barnehageloven og opplæringsloven er det satt krav om at PPT skal bistå barnehager og skoler i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling, for å tilrettelegge tilbudet for barn/elever med særlige behov, jf. bhl. § 33 og oppl. § 5-6. Arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling omtales også som «systemarbeid». Formålet med arbeidet er å redusere behovet for spesialpedagogiske hjelp og spesialundervisning, ved å heller jobbe forebyggende og med tidlig innsats

I Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO varsler regjeringen flere endringer for PPT. Regjeringen vil tydeliggjøre kravene som er satt til tjenestene PPT skal levere. PPT skal være mer til stede i barnehage og skole, for å hjelpe til med å forebygge vansker og tilpasse tilbudet til mangfoldet i barne- og elevgruppa. PPT skal bruke mindre tid på sakkyndige vurderinger og mer tid tett på barna og elevene, slik at barnehagene og skolene får den støtten de trenger for å forebygge og skape et godt tilrettelagt tilbud for alle barn og elever. I meldingen står det også at departementet vil ta utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets veiledende kvalitetskriterier for PPT når tjenestens oppgaver skal utredes videre.

Utdanningsdirektoratet utarbeidet i 2016 kvalitetskriterier for PPT. Ett av kriteriene der er at PPT skal arbeide forebyggende, ved å hjelpe barnehagen og skolen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling.

Fordi dagens lovverk ikke har fått til den ønskede endringen mot at PPT skal jobbe mer forebyggende, har en i forslag til ny opplæringslov¹⁴ tydeliggjort kravet om at PPT skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats. Mandatet til PPT skal bli utvidet til å gjelde alle elever og ikke bare elever med særlige behov. PPT skal støtte og veilede skolene i å utrede behov for tilrettelegging, sette inn tiltak så tidlig som mulig og hjelpe til med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å få et inkluderende og tilrettelagt opplæringstilbud. Styrket systemarbeid kan komme alle elever til gode, og det utvidede mandatet kan sees inn i den sammenhengen. Slik sett kan kommunene allerede nå innrette sin virksomhet mot lovendringen.

Det å jobbe forebyggende og med tidlig innsats er også en viktig del av barnevernsreformen, som også omtales som en oppvekstreform. Det kan være flere hjelpetjenester som bistår skoler og barnehager med systemrettet arbeid. Det å beskrive virksomhetenes hovedoppgaver, mål og organisering er del av kommunens internkontroll, jf. kommuneloven § 25-1. Det å ha oversikt over hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt, er et av kravene i interkontrollforskriften (§ 5 nr 5) og det er også satt krav om å dokumentere dette. Å ha en tydelig fordeling av oppgaver og ansvar er en viktig del av arbeidet med internkontroll generelt, og er grunnleggende både for å sikre at oppgaver blir ivaretatt og at ressurser blir brukt best mulig. Hvis flere i kommunen jobber på samme område er det viktig at kommunen sikrer at det er klart og tydelig hvem som gjør hva.

Barnehageloven og opplæringsloven setter altså krav til at PPT skal bistå skoler og barnehage med kompetanse- og organisasjonsutvikling (systemarbeid). Det er en uttalt forventning fra lovgiver om at systemarbeidet skal styrkes. Kravet om internkontroll innebærer et krav om at kommunen skal iverksette nødvendige tiltak, som det å få på plass rutiner, for å sikre at lovkravet overholdes. Kommunen må altså tilrettelegge for at PPT kan ivareta sitt mandat til systemrettet arbeid, ved å sikre grunnlag for samarbeid med skoler og barnehager, som å etablere arenaer og rutiner for systemrettet samarbeid. Det er også nødvendig at barnehager og skoler er kjent med hva PPT kan bistå med og at PPT har kapasitet, altså at PPT kan gi systemrettet bistand ved forespørsel.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal ha tiltak slik at PPT kan bistå skoler og barnehager i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling

- **Det skal være etablert arenaer og rutiner for systemrettet samarbeid mellom PPT og skole/barnehage**
 - **Det skal være en tydelig rolle- og oppgavefordeling mellom PPT og andre hjelpetjenester som bistår skoler og barnehager med systemrettet arbeid**
- **Skoler og barnehager skal være gjort kjent med hva PPT kan bistå med innenfor systemrettet arbeid**

¹⁴ Forslaget til ny lov har vært på høring og er planlagt å tre i kraft fra og med august 2024.

- **PPT skal gi skoler og barnehager systemrettet bistand ved forespørsel**

Har PPT tiltak for å sikre forsvarlig og rettidig behandling av enkeltsaker?

For at barnehagene og skolene skal kunne fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning, er det i oppl. § 5-3 og bhl. § 34, satt krav om at det må utarbeides sakkyndig vurdering av hvilket behov barnet/eleven har. PPT er sakkyndig instans og skal sørge for at det blir utarbeidet lovpålagte sakkyndige vurderinger, jf. oppl. § 5-6 og bhl. § 33.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er enkeltvedtak. Forvaltningsloven (fvl.) setter krav til saksbehandling av enkeltvedtak. Det er bl.a. krav om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak fattes, jf. fvl. § 17. Sakkyndig vurdering er del av kommunens saksutredning for enkeltvedtaket, og omfattes dermed av krav i forvaltningsloven til forsvarlig saksutredning. Det er også krav til sakkyndig vurdering i opplæringsloven og barnehageloven, samt i veilederne Spesialpedagogisk hjelp og Spesialundervisning. Vi skal se på krav til PPT sin saksutredning, både krav til innholdet i den sakkyndige vurderingen, medbestemmelse, til å vurdere barnets beste og saksbehandlingstid.

Det følger av veilederne for spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp at den sakkyndige vurderingen skal være skriftlig og individuell. Den skal både inneholde en utredning som viser barnets/elevens behov for hjelp og være en tilråding med informasjon om hvilken hjelp barnet/eleven bør få, inkludert angivelse av hjelpebehovet i timer. Det står også i veilederne at det bør komme tydelig frem i den sakkyndige vurderingen hvor lang periode PP-tjenesten vurderer at den gjelder for.

Både foresatte (ev. elev), skolen, barnehagen eller andre som f.eks. helsestasjon, som er bekymret for barnets utvikling og mener at det kan være behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning, kan be om en vurdering fra PPT. Foresatte kan kreve å få en sakkyndig vurdering. Hvis ikke det er foresatte eller barnet som ber om sakkyndig vurdering, må de gi samtykke før PPT kan starte arbeidet, jf. oppl. § 5-4 og bhl. § 32. Barn som har fylt 15 år skal samtykke til at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering, jf. barnelova § 32.

I lovverket er det satt litt ulike krav til den sakkyndige vurderingen for spesialpedagogisk hjelp og for spesialundervisning. I den sakkyndige vurderingen for å vurdere behovet for spesialpedagogisk hjelp skal det, jf. bhl. § 34, utredes og tas standpunkt til:

- om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet
- realistiske mål for barnets utvikling og læring
- om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet
- hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring

- hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha

Sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning skal, jf., oppl. § 5-3, utrede og ta stilling til:

- elevens utbytte av den ordinære opplæringen
- elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen
- elevens realistiske opplæringsmål
- om eleven kan få hjelp for vanskene innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Krav til saksbehandlingstid

Det er ikke fastsatt frister i opplæringsloven eller barnehageloven for PP-tjenestens arbeid med å lage sakkyndig vurdering, men vedtak om spesialundervisning/ spesialpedagogisk hjelp er et enkeltvedtak. Det er satt krav til saksbehandlingstid for enkeltvedtak i forvaltningsloven § 11a. Bestemmelsen sier at forvaltningsorganet skal "forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold". Den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen, derfor gjelder kravet om at saken skal behandles "uten ugrunnet opphold" også for PP-tjenesten. I veilederne er det vist til at barnets/elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, kan føre til at en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang. Det er også vist til at PPT ikke kan innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning eller et barns behov for spesialpedagogisk hjelp.

Dersom det ikke er fattet enkeltvedtak innen én måned etter at PPT har mottatt henvendelsen, skal det gis et foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11a tredje ledd. I det foreløpige svaret skal det informeres om hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere og, så vidt mulig, anslå når svar kan ventes. PPT må derfor gi melding til skolen/den som skal fatte vedtak, dersom deres saksbehandlingstid fører til at saken ikke kan behandles innen én måned. Ifølge veileder for spesialundervisning skal skolen sende foreløpig svar til foreldrene/eleven. I veileder for spesialpedagogisk hjelp er det vist til at kommunen skal sende foreløpig svar.

Mer om utredningen

Utredningen skal vise barnets/elevens vansker, behov for hjelp og om det er behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning eller om hjelpen kan gis innenfor det ordinære tilbudet. Utgangspunktet for utredningsarbeidet er henvisningen til PPT. Det er anbefalt at kommunen utarbeider egne rutiner for henvisning om sakkyndig vurdering til PPT og at det legges ved relevant dokumentasjon på utprøvde tiltak, kartlegginger og utredninger som er gjort av skole, barnehage eller helsetjenester, jf. veiledere for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Som sakkyndig instans har PPT ansvar for å foreta en helhetlig utredning av barnet/eleven ut fra den dokumentasjonen som finnes og kan skaffes. Veilederne understreker at det er viktig å koordinere og samordne den informasjonen som allerede finnes før PPT må vurdere hva som eventuelt skal hentes inn av tilleggsopplysninger og om PPT skal gjøre egne undersøkelser. Utredningen skal gi grunnlag for å vurdere punktene listet opp i bhl. § 34 og oppl. § 5-3.

Ifølge veilederne er det ulike krav til utredning for en førstegangshenvvisning og senere henvisninger. Når det allerede er laget en sakkyndig vurdering, skal PPT vurdere om det er behov for endringer. PPT skal gå gjennom den foreliggende sakkyndige vurderingen, samt individuelle planer og rapporter fra opplæringen som er gitt. Er det ikke behov for endringer i den sakkyndige vurderingen, skal det meddeles skriftlig til kommunen/skolen før enkeltvedtak treffes.

Ifølge veilederne må PPT som regel gjøre egne undersøkelser, som observasjoner, innhente utdypende informasjon fra de som jobber med barnet og/eller gjennomføre ulike kartlegginger/tester. Hvis PPT ikke har tilstrekkelige fagkunnskaper selv, skal de innhente bistand fra andre faginstanser til arbeidet med utredningen. Bistand kan hentes fra f.eks. barne- og ungdomspsykiatrien (BUP). Hvis andre instanser skal trekkes inn, må PPT få samtykke fra de foresatte.

Veilederne påpeker viktigheten av å møte eleven/barnet. Hvis ikke PPT har hatt kontakt med barnet kan det stilles spørsmål ved om utredningen er faglig god nok.

Mer om tilrådingen

I begge veilederne er det vist til at den sakkyndige vurderingen skal inneholde en tydelig tilråding med informasjon om hvilken hjelp barnet/eleven bør få, inkludert beskrivelse av realistiske mål og hjelpebehovet i timer og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. Den skal være konkret på innhold og også ta med bl.a. hva slags tilrettelegging og behov for utstyr barnet trenger. Opplæringsloven sier at vurderingen skal ta stilling til hvilken opplæring som gir et forsvarlig tilbud.

I veilederne er det videre vist til at en skal vurdere om det er mulig å gi barnet/eleven hjelp i barnegruppen/klassen og at barnet ikke unødvendig skal tas ut av fellesskapet i avdelingen/klassen. Barnets beste skal være et sentralt element i PPT sin vurdering.

Krav til medvirkning

Veilederne omtaler krav til medvirkning fra foresatte og barn (avhengig av alder). PPT skal få relevant informasjon om barnets situasjon fra foreldre (og ev. barnet selv), deres syn på hva slags hjelp det er behov for og hvordan hjelpen bør legges opp. Foreldrene skal involveres i alle deler av prosessen og det skal legges stor vekt på hva foreldrene mener. Foreldrene (og ev barnet) har rett til å gjøre seg kjent med den sakkyndige vurderingen og skal få uttale seg før det blir gjort vedtak.

Barneloven regulerer barnets rett til medbestemmelse og selvbestemmelse. Et barn som er fylt sju år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkt, skal få informasjon og anledning til å si sin mening før det blir tatt avgjørelser om personlige forhold for barnet, jf. barneloven § 31. Barnets mening skal bli vektlagt etter alder og modning. Når barnet er fylt 12 år, skal det legges stor vekt på hva barnet mener. I tillegg til rett til medbestemmelse har barnet også rett til økende grad av selvbestemmelse frem til han/hun er myndig. Barn som er fylt 15 år, avgjør selv spørsmål om valg av utdanning. Barnets rett til å bli hørt fremgår også av Barnekonvensjonen art. 12.

Krav til å vurdere barnets beste

Både barnekonvensjonen art. 3 og art. 12, Grunnloven § 104 og forvaltningsloven § 17 sier at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som vedrører dem. Det følger av veilederne at PPT skal vurdere hva som er barnets beste.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

PPT skal utarbeide sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold og kommunen skal sikre at krav til foreløpig svar ivaretas

PPT skal utrede barnets behov og ha tiltak for å

- innhente informasjon fra skole/barnehage/andre som henviser
- gjøre kartlegginger/undersøkelser som viser barnets behov
- innhente synspunkter fra barn og foresatte

PPT skal i arbeidet med sakkyndig vurdering

- sikre at foresatte og ev. barn er kjent med tilrådingen
- ivareta barnets rett til medbestemmelse
- gjøre vurderinger av barnets beste

PPT skal sikre at sakkyndig vurdering

- er skriftlig og individuell
- viser tidsperiode vurderingen gjelder for
- viser barnets behov for hjelp
- har en tilråding som viser om hjelpen kan gis innenfor det ordinære tilbudet, og hvis ikke
 - hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud/hva slags hjelp barnet skal ha
 - realistiske mål for barnets utvikling/opplæring
 - behov for hjelp i timer og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrief 04.11.22. Oppstartsmøte ble holdt 24.11.22 med kommunalsjef, konstituert virksomhetsleder PPT og virksomhetsleder stab oppvekst 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.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden desember 2022 – mars 2023.

For å undersøke PPT sitt arbeid har vi gått gjennom sentral dokumentasjon på området. Vi har sett på relevante rutiner, prosedyrer og maler for PPT sitt arbeid, rutine for koordinerende enhet, overgangsrutiner barnehage – skole, oversikter over deltakelse i nettverk og over koordinatorene for spesialundervisning, prosjektbeskrivelse kompetanseløftet, referat fra kvalitetsutvalg PPT, statistikk på saksmengde og kvalitetsindikatorer PPT, delegasjonsreglement, samt årsmelding for 2021.¹⁵ Vi har også hatt en stikkprøvekontroll av sakkyndige vurderinger utarbeidet i 2022. Vi har hatt intervjuer med kommunalsjef, virksomhetsleder stab oppvekst og rådgivere på oppvekst med ansvar for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning for private skole. Vi har også hatt intervju med konstituert virksomhetsleder PPT, de to teamlederne i PPT og to saksbehandlere som også er tillitsvalgte. Vi har dessuten hatt spørreundersøkelse til alle rådgiverne i PPT, til styrere i alle barnehager og til rektorer og kontaktpersoner for spesialundervisning ved skolene.

Spørreundersøkelsen

Vi har sendt ut spørreundersøkelse til skoler og barnehager i kommunen. Den er sendt til alle styrene i barnehagene og til rektor og koordinator for spesialundervisning på skolene. Hver skole skal dermed i utgangspunktet være representert med minimum to og noen har også mer enn en koordinator. Populasjonen (antall totalt) og antall svar er vist i tabellen under.

¹⁵ Årsmelding for 2022 er per medio mars ikke ferdig utarbeidet.

	Barnehage		Skole	
	Kommunale	Private	Kommunale	Private
Antall totalt	33	23	49	12*
Antall svar	26	17	37	10
Svarprosent	78,8 %	73,9 %	75,5 %	83,3 %

Tabell 7 Oversikt over svarprosent for spørreundersøkelsene sendt til barnehager og skoler. *En skole ønsket ikke å være med, og fikk ikke tilsendt undersøkelsen, men er tatt med i oversikten over antall totalt over.

Vi har ikke fått svar fra alle, men siden vi sendte til hele populasjonen (altså alle som er i målgruppa for undersøkelsen), mener likevel at svarprosenten er så vidt høy at svarene gir et dekkende nok bilde av skoler og barnehagers erfaringer med bistand fra PPT og bruk av sakkyndig vurdering.

Siden det er flere stillingsgrupper som har svart på skole, ba vi dem krysse av for hvilken rolle de har. Det var mulig med flere svar. Svarfordelingen er vist nedenfor.

Rektor	Inspektør/ass.rektor	Koordinator spesialundervisning
20	21	18

Tabell 8 Hvilken rolle har du? Flere svar mulig. N=37

Det er også sendt en spørreundersøkelse til alle saksbehandlere i PPT, og vi har fått svar fra 21 av 22, en svarprosent på 95. Svaret som mangler kan skyldes en ansatt som gikk i permisjon kort tid etter at undersøkelsen ble sendt ut.

Stikkprøvekontroll

Vi har hatt en stikkprøvekontroll av saksbehandling knyttet til sakkyndige vurderinger. Vi har fått lister over saker der sakkyndig vurdering ble ferdigstilt i 2022. Vi har gjort et tilfeldig utvalg av saker, men sikret at vi har fått saker fra saksbehandlere som har hatt 5 saker eller med på lista vi fikk. Vi plukket ut 32 sakkyndige vurderinger som gjelder barn under skolepliktig alder og i grunnskolen. Lista omfattet både førstegangsvurderinger og vurderinger som PPT gjør for barn som allerede har fått en sakkyndig vurdering, men hvor det er behov for en fornyet vurdering. Det er færre krav til saksutredningen for slike fornyede vurderinger. Vi har derfor valgt å kun se på førstegangsvurderinger. PPT fikk 108 henvisninger om sakkyndige vurderinger for barnehage, barneskole og ungdomsskole i 2022 (førstegangsvurderinger). Gjennom stikkprøvekontrollen har vi fått sett på 1/3 av sakene. Vi har variasjon i saksbehandlere og har fått saker både fra barnehage og skole. Vi mener derfor at stikkprøvekontrollen gir et godt bilde av saksbehandlingspraksisen som vi skulle undersøke.

For å sikre best mulig svar på spørreundersøkelsene har vi fått administrasjonen på oppvekst til å sende ut en orientering til skoler og barnehager om undersøkelsen på forhånd. Revisjonen har

informerte de ansatte i PPT på et eget møte. Det er også blitt sendt ut påminnelser til spørreundersøkelsen.

Intervjuer

Vi har hatt intervjuer av personer med kjennskap til området revisjonen omhandler og vi har brukt semistrukturerte intervjuguider tilpasset oppgaver til dem vi intervjuer. Det at intervjuguiden er semistrukturert, innebærer at det er noen faste spørsmål som er definert på forhånd, men at det også er mulig med oppfølgingsspørsmål under intervjuet. Flere av de faste spørsmålene er felles for dem i vi har intervjuet. Dette er gjort for å få informasjon på samme tema fra flere i organisasjonen. Det er laget referater fra intervjuene som er bekreftet av dem vi har intervjuet.

Vi benytter både skriftlig dokumentasjon og ansatte i kommunen som kilder til informasjon og vi har også benyttet ulike metoder, både intervju, spørreundersøkelse og analyse av dokumentasjon. Vi har valgt å ha intervju for å kunne få utfyllende informasjon om temaene for revisjonen og vi har valgt å bruke spørreundersøkelse for å få informasjon fra flest mulig. Dokumentasjon er en sentral kilde til informasjon i denne revisjonen. Vi får gjennom rutiner/maler og rapporter og dokument kommunen har utarbeidet selv, sett tiltak som kommunen har for sikre arbeidet på området. Gjennom intervju og stikkprøvekontroll kan vi få informasjon om bruken av tiltakene. Vi får også avklart hva som ev. finnes av tiltak som ikke er dokumentert. Ved at vi har ulike kilder og bruker ulike metoder får vi et dekkende bilde av kommunens praksis på området. Når vi ser at det er sammenfallende informasjon fra ulike kilder, er det et tegn på at dataene gir en riktig beskrivelse av det som undersøkes. Vi har i noen få tilfeller fått informasjon som spriker litt, dette er omtalt i rapporten. Denne informasjonen er mer usikker, men vi mener den gir viktig informasjon, fordi det viser at ansatte ikke har lik oppfattelse av hva som blir gjort. Vi mangler svar fra noen skoler og barnehager og en ansatt i PPT, men vi mener likevel at tallet på dem vi mangler svar fra er så vidt lavt at svarene vi har fått gir et dekkende nok bilde. Samlet sett mener vi at dataene 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 og epostadresse til ansatte i kommunen. Vi har også behandlet personopplysninger

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd. For de som har svart på spørreundersøkelsen fra private skoler og barnehager, er det rettslige grunnlaget samtykke gitt ved å svare på spørreundersøkelsen.

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.¹⁶

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.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.¹⁷ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

¹⁶ 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).

¹⁷ ISQM 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og 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

22: 3803 404