



Vestfold
og Telemark
revisjon

PP-tjenesten Færder kommune

Forvaltningsrevisjon | Færder kommune

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	5
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	5
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	5
1.3. Avgrensning.....	5
1.4. Metode og kvalitetssikring	5
1.5. Kommunedirektørens/rådmannens uttalelse	6
2. PPT Færder	7
2.1. Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp	8
3. Systemrettet arbeid	9
3.1. Revisjonskriterier	9
3.2. Tiltak for å sikre at PPT arbeider systemrettet – data	10
3.3. Systemrettet bistand - praksis	15
3.4. Revisors vurdering.....	17
4. Sakkyndig vurdering	19
4.1. Sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold – data.....	19
4.2. Utredning - data.....	22
4.3. Tilrådning - data.....	25
4.4. Revisors vurdering.....	28
5. Konklusjoner og anbefalinger	31
5.1. Konklusjoner.....	31
5.2. Anbefalinger.....	32
Litteratur og kildereferanser	33
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	34
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	36
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	42

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt om Færder kommune har tiltak for å sikre at PPT kan arbeide systemrettet, og om PPT bistår skoler og barnehager i kommunen med systemarbeid. Vi har også undersøkt om kommunen har tiltak for å sikre en forsvarlig og rettidig behandling av sakkyndig vurdering. Sakkyndig vurdering danner grunnlag for å vurdere om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp (barn under skolepliktig alder) eller spesialundervisning (i skolen).

Våre undersøkelser viser at kommunen har tiltak for å sikre at PPT kan arbeide systemrettet, men at PPT likevel ikke i tilstrekkelig grad bistår skoler og barnehager på systemnivå praksis. PPT har tiltak for å utarbeide sakkyndig vurdering i tråd med lovkrav, men det er noen mangler knyttet til saksbehandlingstid, vurdering av barnets beste og sakkyndig vurderings varighet.

Har kommunen tiltak for å sikre at PPT kan arbeide systemrettet?

PPT i Færder har over tid hatt tiltak for å kunne bistå skoler og barnehager med kompetanse- og organisasjonsutvikling, blant annet fast tilstedeværelse ute i skoler og barnehager og ulike møtearenaer. Det er imidlertid ikke gitt tydelige føringer på at tiltakene faktisk brukes til systemrettet arbeid, og flere av dem blir primært brukt i individsaker.

I hvilken grad bistår PPT skoler og barnehager i Færder med systemarbeidet?

Våre undersøkelser viser at PPT bistår skoler og barnehager med systemarbeid, men at behovet vurderes større enn det PPT har kapasitet til å dekke. PPT bruker mye tid ute i skoler og barnehager, men bør se på hvordan tiden brukes, slik at mer av tilstedeværelsen brukes på systemarbeid.

Har kommunen tiltak for å sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger i tråd med lovkravene?

PPT i Færder har flere tiltak for å sikre at en utarbeider sakkyndig vurdering i tråd med lovkravene, men det er mangler på enkelte områder.

Det er ikke egne frister for når sakkyndig vurdering skal være utarbeidet, men det er et krav om at det skal gjøres uten ugrunnet opphold og krav om å sende foreløpig svar, hvis ikke vedtak er fattet innen en måned. Utdanningsdirektoratet har i egne veiledere angitt at en saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang. Saksbehandlingstiden omfatter både tiden til å utarbeide sakkyndig vurdering og fatte vedtak om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp.

Våre undersøkelser viser at det i noen saker tar lang tid før PPT starter sitt arbeid med den enkelte sakkyndige vurderingen. Sakene blir fordelt med en gang, men saksbehandler har ikke nødvendigvis kapasitet til å starte saksbehandlingen uten ugrunnet opphold. Det kan også ta lang tid å ferdigstille den sakkyndige vurderingen. Kommunen har rutine for å varsle sen oppstart i saken, ved at det sendes ventebrev til foresatte, men dette brevet ivaretar ikke forvaltningslovens krav til foreløpig svar.

Våre undersøkelser viser videre at PPT ikke ivaretar kravet om at det skal fremgå av sakkyndig vurdering hvilken periode den gjelder for.

PPT innhenter foresattes og barnas syn på behovet for hjelp, og involverer foresatte og barn i arbeidet med sakkyndig vurdering, men sikrer ikke godt nok retten barn som er 15 år og eldre har til å uttale seg om sakkyndig vurdering. PPT har heller ikke gode nok systemer for å sikre samtykke til utarbeidelse av sakkyndig vurdering fra barn som er 15 år og eldre. PPT har tiltak for å sikre at barnets beste blir vurdert, men de følges ikke godt nok opp. PPT sikrer ikke god nok dokumentasjon i sakkyndig vurdering av hvordan PPT vurderer barnets beste.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å sikre at:

- PPT i større grad bistår skoler og barnehager i deres i systemrettede arbeid, og at tiden som PP-rådgivere har ute brukes mest mulig effektivt
- PPT utarbeider sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold og at forvaltningslovens krav til foreløpig svar ivaretas
- barns særskilte rett til medbestemmelse og selvbestemmelse ved fylte 15 år er ivaretatt
- alle sakkyndige vurderinger inneholder:
 - tydelige vurderinger av barnets beste
 - angivelse av perioden de gjelder for

Skien, 09.08.23

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Færder kommune i sak 2/22. Bakgrunnen for bestillingen er plan for forvaltningsrevisjon. I risiko og vesentlighetsvurderingen, som ligger til grunn for planen, er det vist til kommunens årsberetning fra 2019, som påpeker utfordringer i PPT knyttet til kapasitet, det å både prioritere systembistand og overholde krav til saksbehandlingstid i individsaker. Det er vist til de samme utfordringene i senere årsmeldinger.

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. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Har kommunen tiltak for å sikre at PP-tjenesten kan arbeide systemrettet?
2. I hvilken grad bistår PP-tjenesten skoler og barnehager i Færder med systemarbeid?
3. Har kommunen tiltak for å sikre at PP-tjenesten utarbeider sakkyndige vurderinger i tråd med lovkravene? (Omfatter krav til utredning, tilråkning og saksbehandlingstid.)

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 nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Avgrensning

Vi undersøker arbeid i PP-tjenesten, og ser derfor ikke på skolenes vedtak om spesialundervisning eller gjennomføringen av vedtakene.

1.4. Metode og kvalitetssikring

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

Vi har intervjuet ansatte i PPT, samt virksomhetsdirektøren og ansatte i stab på oppvekst. Vi har også gjennomført spørreundersøkelser. Det har vært en spørreundersøkelse til PP-rådgivere, en til styreere i barnehagene og en til rektor og avdelingsledere ved skolene. Undersøkelsen er sendt både private og kommunale barnehager/skoler. Vi har i tillegg gått gjennom kommunens rutiner og

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.

annen relevant dokumentasjon på området, brukt offentlig tilgjengelig statistikk og foretatt en stikkprøvekontroll av PPTs arbeid med sakkyndige vurderinger.

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

1.5. Kommunedirektørens/rådmannens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse x, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra x har ført til x endring i rapporten.

Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

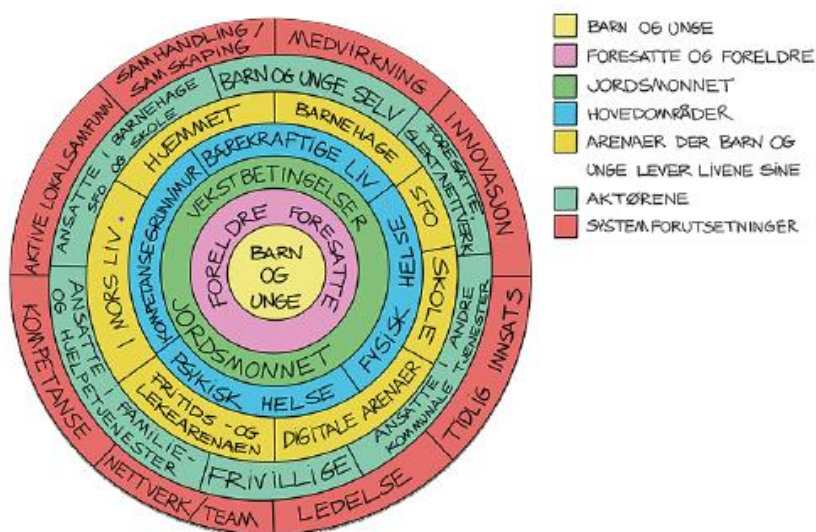
2. PPT Færder

PPT er organisert som en egen enhet i virksomhetsområde oppvekst. PPT har i 2023 14,3 årsverk, hvorav ett årsverk er en midlertidig stilling som er opprettet for å ivareta økte pandemirelaterte oppgaver og en betydelig økning i antallet henvisninger. Den midlertidige stillingen kom i 2022, men grunnet fravær har en likevel ikke fått økt bemanningen slik det var tenkt.

PPT er organisert i to team, som deler kommunens ut fra geografiske forhold. Begge teamene har faste kontaktpersoner på skoler og barnehager. Skolene og de største barnehagene har to kontaktpersoner.

Kommunen har jobbet med BTI-modellen (BTI= Bedre Tverrfaglig Innsats) siden 2013. BTI er en samhandlingsmodell for tjenester som møter barn og foreldre det er knyttet undring eller bekymring til. Hensikten med BTI-modellen er å kvalitetssikre helhetlig og koordinert innsats uten at det blir brudd i oppfølgingen. BTI skal bidra til tidlig innsats, samordning og medvirkning og systematisk arbeid rundt barn/familier der ansatte i barnehage/skole stiller spørsmål som gjelder barnas helse, trivsel eller livssituasjon. Arbeidet skal både sikre at de ansatte er oppmerksomme på barn som kan ha behov for hjelp og en systematisk måte å undersøke barnas situasjon på. Arbeidet starter i barnehagen/skolen før ev. hjelpetjenester kobles inn. Arbeidet er primært knyttet til enkeltsaker, men det kan også gjelde systemarbeid, f.eks. bekymringer knyttet til hele grupper/trinn.

Kommunen har en helhetlig plan for oppvekst, som ble politisk vedtatt i mai 2023. Arbeidet med planen startet i 2019. Visjonen for planen er: *Barn og unge har de beste muligheter til å nå sitt fulle potensial og bli trygge, aktive og deltakende mennesker med tilhørighet i fellesskapet.* I arbeidet med planen har kommunen lagt vekt på å tydeliggjøre felles forpliktelser og forene dannelses-/utdannings- og helsemandatet som er gitt oppveksttjenestene. Det er laget en egen modell for planen:



Oppbyggingen av helhetlig plan følger modellen over og kommunen synliggjør ulike forhold som har betydning for å nå kommunens visjon. Barn og unge står i sentrum, og foreldre/foresatte og de nærmeste omsorgspersonene er helt avgjørende for barnets start i livet. I planen synliggjør kommunen noen *vekstbetingelser (jordsmonnet)* som må være på plass for å sikre en god og trygg oppvekst, og den definerer fire *hovedområder* som er viktige i det helsefremmende arbeidet. Videre omtaler planen de ulike *arenaene der barn og unge lever livene sine* og de ulike *aktørene* som har betydning for barn og unges oppvekst. Til slutt og ytterst i modellen, er det vist til viktige *systemforutsetninger* som også må være på plass for å nå målet om bedre oppvekstbetingelser i kommunen.

2.1. Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp

Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet i skolen, har rett på spesialundervisning. Barn under skolepliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp, dersom de har særlige behov for det. Det er PPT som gjør en sakkyndig vurdering av behov for spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp.

I Færder er det en lavere andel av barna som får spesialpedagogisk hjelp i barnehage, sammenlignet med snittet for landet og eget fylke. I 2022 var det 2,4 % i Færder, mens snittet for landet var på 3,6 % og fylket 3,9 %.

Andelen som får spesialundervisning i skole er høyere i Færder enn snittet for landet og fylket. For skoleåret 2022/23 var andelen i Færder på 8,9 %, mens den for landet og fylket var på 7,8%. Andelen som får spesialundervisning fordelt på trinn for skoleåret 2022/23 er vist i tabellen under.

	1. - 4. trinn	5. - 7. trinn	8.- 10. trinn
Landet	5 %	9,2 %	10 %
Vestfold og Telemark	4,5 %	9,3 %	10,4 %
Færder	5,5 %	10,4 %	11,6 %

Tabell 1 Andel elever med spesialundervisning skoleåret 2022/23. Kilde: Udir

Tabellen viser at andelen elever med spesialundervisning er betydelig høyere på ungdomstrinnet enn på de lavere trinnene i barneskolen. Den viser også at forskjellen mellom Færder og de vi sammenligner med er størst på ungdomstrinnet.

Administrasjonen mener at arbeidet med BTI har bidratt til at de har en lav andel barn som får spesialpedagogisk hjelp. De mener også at arbeidet har bidratt til en positiv utvikling for de laveste trinnene på barnetrinnet.

3. Systemrettet arbeid

Problemstilling 1: Har kommunen tiltak for å sikre at PP-tjenesten kan arbeide systemrettet?

Problemstilling 2: I hvilken grad bistår PP-tjenesten skoler og barnehager i Færder med systemarbeidet?

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.² 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.³ 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 disse problemstillingene har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha tiltak for å sikre at PPT bistår skoler og barnehager i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling**
- **Det skal være etablert arenaer og rutiner for systemrettet arbeid**
- **Skoler og barnehager skal være gjort kjent med hva PPT kan bistå med på systemnivå**
- **PPT skal gi skoler og barnehager systemrettet bistand ved forespørsel**

² 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

³ Tveit, Kovac og Cameron, 2012, «Ja takk begge deler» *PPT sitt individ- og systemrettede arbeid i barnehagen*, Spesialpedagogikk 4/12

3.2. Tiltak for å sikre at PPT arbeider systemrettet – data

På kommunens nettsider er det en oversikt over hva PPT gjør. I tillegg til informasjon om PPTs individrettede arbeid, opplyses det om at PPT tilbyr kurs, nettverk og veiledning til ansatte i barnehage, skole og andre samarbeidspartnere, og at de hjelper skoler og barnehager med kompetanseutvikling og med organisasjonsutvikling. PPT har ikke noen egen oversikt over kompetansetiltak slik at skoler og barnehager kan se hva som tilbys, men de har vurdert om de skulle hatt en slik oversikt.

Sammen med kommunens psykiske helseteam har PPT i 2023 hatt opplæring av personalet ved alle kommunens skoler i «Se eleven innenfra» (COS (circle of security)).⁴ PPT tilbyr også ellers opplæring og veiledning knyttet til arbeidet med COS.

3.2.1. Arenaer og rutiner for systemrettet arbeid

Tilstedeværelse i skoler og barnehager

Alle kommunens skoler og barnehager har en eller to faste kontaktpersoner i PPT. Disse har fast tid for tilstedeværelse ute på skole/i barnehagene. Alle skolene og de største barnehagene har to kontaktpersoner, hvor den ene er primærkontakt. Kommunen har ikke noen dokumenterte beskrivelser av ordningen med kontaktperson. Det er heller ikke noen felles føringer for hvor ofte kontaktpersonen skal være fysisk ute i skoler/barnehager eller hvordan tiden skal brukes, utover at de skal delta i ressursteam, tverrfaglig team og eventuelle andre møter. Det er kommentert i spørreundersøkelsene fra skole og PPT, samt i intervju, at mye av tiden ute i skole og barnehage blir brukt i møter om individsaker.

PP-rådgiverne er bedt om å svare på en del påstander om tilstedeværelsen ute i skole/barnehage. En av påstandene gikk på at de opplever at det er klart hva deres rolle er når de er ute i barnehager/skoler. Nesten alle PP-rådgiverne er enige i påstanden. En annen påstand var at barnehagen/skolen bruker det meste av tiden deres til bistand i individsaker. Også her er nesten alle enige i påstanden. En har kommentert at de har lite tid til systemarbeid, fordi det meste av tiden går til oppfølging av individsaker. I intervjuer med PP-rådgivere og ledelsen i PPT er det trukket frem at arbeid på individnivå også kan brukes til arbeid med system. Det er også gitt kommentarer i spørreundersøkelsen fra PP-rådgiverne som viser dette. En har kommentert at PPT tilbyr kompetanseutvikling når skolen henviser mange elever med like utfordringer, men at skolen ikke setter av nok tid til dette og at individfokus er stort. En annen har kommentert at det gis bistand, f.eks. hva som er hensiktsmessige undervisningsmetoder for hele klassen når det er ulike individbehov i klassen.

I intervju har flere PP-rådgivere trukket frem at de jobber med system og organisasjon når de er fast ute i enhetene, og at de har «system-brillene» på hele tiden, også i individsaker.

⁴ Arbeidet med «Se eleven innenfra» omfatter arbeid for å skape trygge relasjoner til barna der en bruker modellen Trygghetssirkelen COS. Arbeid med COS skal gi de som møter barna verktøy til å forstå bedre hvilke behov barn har, hvilke signaler de gir og hva vi kan gjøre for å møte disse behovene bedre.

Tilstedeværelsen trekkes også frem som viktig for samarbeidet generelt, fordi PP-rådgiverne og de ansatte i skole og barnehage blir godt kjent med hverandre, noe som er viktig både for PPT når de skal anbefale tiltak og for at ansatte i skoler og barnehager kan be om hjelp.

Nesten alle ansatte i PPT er kontaktpersoner for skoler/barnehager. Hvor ofte de er fysisk ute i skoler/barnehager varierer fra en gang i måneden til flere ganger i uka. Det varierer også om de er til stede hele eller deler av dagen, men de fleste prøver å ha hele dager ute.

Færder PPT mener at økt tilstedeværelse ute i skole/barnehage på sikt vil gi færre henvisninger og skriveoppdrag, men så langt opplever de det motsatte. Det er behov for dokumentasjon av arbeidet som gjøres utenom henvisning, og økt tilstedeværelse gir mindre tid til skrivearbeid. De mener at antallet skriveoppdrag vil øke og at en viktig årsak er kompleksiteten i sakene.

Ressursteam/BTI

Det skal være møter i ressursteamene ute i barnehagene/skolene, med fast intervall. Barnehagene har møte hver sjettede uke, mens skolene har hver annen uke eller ukentlig. Formålet med ressursteamet er å støtte skolen/barnehagen for at de skal kunne jobbe godt videre selv i saken. Ressursteam brukes primært til enkeltsaker, men kan også brukes til systemarbeid. I ressursteam skal PPT, helsesykepleier og barnevern møte skole/barnehage.

Ressursteam er del av BTI-arbeidet i Færder. Som del av arbeidet med BTI er det laget handlingsveiledere med tilhørende verktøy for skoler og barnehager. Veilederne beskriver de tre ulike nivåene i BTI-modellen. I Færder starter BTI-modellen på nivå 0 Undring, der skole/barnehage selv jobber med saken. Neste nivå, nivå 1, er Fra undring til tiltak, der skole/barnehage skal prøve ut tiltak og evaluere arbeidet, ha møter med foresatte og kan ta saken opp i ressursteam for å få tverrfaglig hjelp til å forstå saken bedre. Siste nivå, nivå 2, er Tverrfaglig nivå. Her etableres det et tverrfaglig team i den enkelte sak. Ved avslutning av hvert nivå skal en vurdere om saken skal gå videre på individ- eller systemnivå eller avsluttes. Veilederne beskriver også nærmere hva som skal gjøres i de ulike nivåene, hvordan og av hvem, samt hvilke verktøy som kan brukes. Det er bl.a. skjemaer for samtykke til tverrfaglig arbeid, risiko- og beskyttelsesfaktorer, undring, refleksjon rundt bekymring og evaluering. Det er også oversikter med signaler på mistriivsel og maler for observasjon, samtaler og gjennomføring av møter.

Før en sak kan meldes til ressursteam, skal barnehagen/skolen ha konkretisert problemstillinger til ressursteamet. Det er laget et eget refleksjonsskjema som kan brukes i arbeidet med å konkretisere problemstillinger. Foreldrene skal ha vært involvert før saken meldes til ressursteam, og skolen/barnehagen skal ha sikret samtykke til at saken kan drøftes i ressursteam. Uten samtykke kan skole/barnehage drøfte saker anonymt. Utover dette, er det ikke noen rutiner eller føringer på gjennomføring av ressursteam.

Vi har fått opplyst at en intensjon med ressursteam, er å koble de andre hjelpetjenestene utenom PPT tettere på arbeidet i skoler og barnehager. Skoler og barnehager er spurt om ressursteam bidrar til at det er tydelig hvilken av hjelpetjenestene de kan få hjelp av, noe et klart flertall er enig i.

Det har i perioder vært utfordrende for enkelte av hjelpetjenestene å stille i ressursteamet, men PPT får til å stille i møtene. Enkelte vi har intervjuet har kommentert at manglende deltakelse i ressursteam gjør at en i møtene ikke får den tverrfagligheten som var tenkt, og at en slik sett «mangler en stemme» fra f.eks. helsesykepleier eller barnevern.

Skoler og barnehager er spurt om det å ta opp saken i ressursteam bidrar til færre henvisninger. I barnehagene er styrer spurt, mens på skolene er både rektor og avdelingsleder spurt, slik at det er ett svar fra hver barnehage, mens det kan være to eller tre svar fra en skole. Alle som har svart fra private barnehagene er enige i at ressursteam bidrar til færre henvisninger. Svarene spriker noe mer fra de kommunale barnehagene og skolene, men av de som har svart enig/uenig på påstanden er et flertall enige. Det er imidlertid 7 av 23 fra skole som har svart vet ikke, noe som viser at spørsmålet kan ha vært vanskelig å svare på eller at de som har svart har jobbet kort tid i stillingen, noe en kommenterte at var tilfelle. Dette er også kommentert fra en skole at ressursteam bidrar til at de prøver ut flere tiltak på skolen før de sender henvisning. Et klart flertall av PP-rådgiverne mener at drøfting i ressursteam gir færre henvisninger.

Det var mulig å kommentere på spørsmålene om ressursteam og en har kommentert:

Det blir brukt mye tid i møter. I de vanskeligste sakene kunne vi ønsket oss mer praktisk hjelp, for å forstå og å kunne tilpasse utfordringen til eleven i en klasse og skolehverdag.

En annen har kommentert på at møtene alene ikke nødvendigvis vil bidra til endring, og at endring krever at en jobber med praksis. Videre er det kommentert:

PPT innehar ofte rollen som observatør og rådgiver. Den vanskelig pedagogiske oppgaven er å få råd til å bli praktisk handling. ... Dette handler om hvordan man i praksis får til læring inn i en organisasjon og å endre praksis hos de som jobber nærmest elevene. Dette er komplekst, og det kan være at møtene i seg selv ikke greier å ta opp i seg kompleksiteten. Råd og veiledning kan dermed bli for generelle og overfladiske.

I intervju med en av PP-rådgiverne har vi fått informasjon om at det varierer hvor godt kjent avdelingslederne på skolene er med BTI og hvor godt forankret BTI-arbeidet er, noe som fører til at ressursteamene fungerer ulikt og ikke alltid etter hensikten. Det er også kommentert i spørreundersøkelsen at møtene fungerer ulikt og at møtene fungerer best når forarbeidet er gjort i tråd med rutineene, noe det ikke alltid er. Informasjonen vi har fått tyder på at en i barnehagene ikke har samme utfordring.

Nærværarbeid

Kommunen har etablert et nærværsteam som har vært med på å utarbeide en nærværsvileder, og som gir bistand i saker der elever sliter med å komme på skolen. Nærværsteamet kan også bistå i gjennomføring av temakvelder for foresatte o.l. PPT har vært aktivt med i både etablering av

nærværsteamet og utarbeidelsen av veilederen. De har i denne forbindelse jobbet sammen med skolene, helsesykepleiere og psykisk helseteam. Nærværsteamet jobber primært med individsaker, men kan også jobbe systemrettet. Teamet har bestått av fire representanter fra PPT, en helsesykepleier, en fra barnevernet, kommunepsykologen og en spesialpedagog fra skole. Kommunen skal nå endre organiseringen av nærværsteamet, slik at det er organisert tettere på skolene.

Faglige nettverk

PPT bidrar med foredrag og fagutvikling i de ulike nettverkene som kommunen har, bl.a. lese- og skrivenettverket og nettverk knyttet til matematikkopplæringen..

Kommunen har et eget nettverk for spesialpedagogene i barnehagene, drevet av PPT. I 2017 fikk alle barnehagene spesialpedagoger, og nettverket ble da etablert, bl.a. for å sikre mest mulig lik praksis i de ulike barnehagene og samtidig dra nytte av hverandres kompetanse. Det er ønskelig at spesialpedagogene skal bidra i systemarbeidet i barnehagen og det er nedfelt i stillingsinstruksen deres at de skal jobbe tett med ledergruppen for å få til dette. I vår spørreundersøkelse trekkes nettverket for spesialpedagoger frem som en arena som kan gi grunnlag for både kompetanse- og organisasjonsutvikling. En barnehage har i en kommentar vist til at de bruker spesialpedagogene til systemarbeid istedenfor PPT.

Færder kommune prøver nå ut nå en ordning med inkluderingsveiledere i skolene. Inkluderingsveilederne skal ha tilsvarende funksjon i skolen som spesialpedagogene har i barnehagene.

Andre møter i skoler og barnehager

Ledelsen i PPT kan delta på skoleledermøter og møter for styrerne i barnehagene. De erfarer at det er mer tidspress og dermed mindre mulighet for å få inn saker på møtene i skole, enn i møtene for styrere i barnehagene. PPT har i tillegg årlige samarbeidsmøter ute i alle skoler og barnehager, hvor bl.a. samarbeidet mellom skole/barnehage og PPT evalueres.

Det er også samarbeidsmøter om individsaker og halvårlige listemøter (der en kan ta opp og drøfte alle barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning).

Ledelsen i PPT påpeker at det viktigste arbeidet de gjør er det som skjer mellom møtene.

Rutine for systemarbeid

Kommunen har en henvisningsrutine som gjelder for både person- og systemsaker. Henvisninger som gjelder person omtales nærmere under punkt 4. Det står lite i rutinene om hva som skal gjøres ved systemsaker. Det er kun to punkter som kan gjelde både person- og systemsaker, nemlig at alle saker skal drøftes med PPT før henvisning og at det, i saker som det avtales henvisning i, skal henvisning skje innen 3 uker.

PPT rapporterer ikke på arbeid med systemsaker og har heller ikke oversikter over antall systemsaker per år, men opplyser at det er få formelle henvisninger på systemsaker.

3.2.2. Kjennskap til hva PPT kan bistå med på systemnivå

For at barnehager og skoler skal be PPT om bistand i systemarbeid, må de ha kjennskap til hva PPT kan bistå med. Vi har spurt skoler og barnehager om dette, og ingen har svart nei på spørsmål om de er kjent med hva PPT kan bistå med når det gjelder systemarbeid. Av de som har svart fra de kommunale skolene er 14 av 23 godt kjent med hva de kan få bistand til når det gjelder kompetanse- og organisasjonsutvikling. De resterende ni fordeler seg jevnt mellom alternativene kjent eller litt kjent. Fra barnehagene har 11 av 14 svart at de er godt kjent med hva de kan få bistand til (6 fra kommunale og 5 fra private), de resterende har svart at de er litt kjent.

De vi har intervjuet i PPT viser til at barnehager og skoler får kjennskap til hva PPT kan bistå med gjennom kontakten de har med PPT. De påpeker at de som har fått bistand i systemsaker, har fått bedre kjennskap til hva PPT kan bistå med gjennom systemarbeidet.

3.2.3. PPTs kompetanse og kapasitet

For at PPT skal kunne gi bistand til systemrettet arbeid, må de ha kompetanse og kapasitet.

PPT i Færder har ansatte med variert bakgrunn. De har bl.a. en psykolog, flere spesialister i klinisk pedagogikk, logopeder, pedagoger og en vernepleier. De har ansatte med spesialkompetanse knyttet til bl.a. autisme og hørselshjelpemidler. Både leder og virksomhetsdirektør vurderer at PPT har god kompetanse. De to PP-rådgiverne vi har intervjuet opplever at det er mulighet til etterutdanning og kurs, noe begge har benyttet seg av. De kommenterer i denne forbindelse at det å sikre egen faglig oppdatering kan være vanskelig fordi de er så presset på tid. Den ene viser også til at det er behov for stor bredde i den enkeltes kompetanse fordi de er en relativt liten PP-tjeneste. Kravet til breddekompetanse kan være krevende, men gir samtidig spennende utfordringer for de ansatte.

I vår spørreundersøkelse gir alle barnehagene tilbakemelding på at de opplever at PPT har eller skaffer nødvendig kompetanse for å hjelpe dem med systemarbeid. Et flertall av de som har svart fra skole er også enige i dette.

PPT i Færder har vært midlertidig styrket med ett årsverk i 2022 og 2023, men grunnet fravær har bemanningen likevel vært lavere enn planlagt så langt i denne perioden.

Ledelsen i PPT opplyser at press på enkeltsaker/individhenvisninger gjør at de har mindre kapasitet til systemrettet bistand. De ønsker å gi mer bistand enn de har kapasitet til, men de får svart opp de formelle henvendelser om systemrettet bistand, dvs. henvendelser der skole eller barnehage bruker henvisningsskjema. PPT får som nevnt få slike henvisninger. De mener at det i tillegg kommer endel mer uformelle henvendelser direkte til kontaktpersonene, som de, grunnet kapasitetsproblemer, ikke alltid får svart opp. Ledelsen bemerker også at det å sikre godt systemarbeid krever stor innsats både fra PPT og skolen/barnehagen, noe som forutsetter at også skolen/barnehagen avsetter nødvendige ressurser.

Skoler og barnehager ble bedt om å ta stilling til påstanden: *PPT har kapasitet til å bistå oss i systemarbeid*. Alle de private barnehagene og et flertall av skolene er uenige i påstanden, mens et flertall av de kommunale barnehagene er enige.

Flere i skole og barnehage har kommentert på at PPT har for dårlig kapasitet både til enkeltsaker og til systemarbeid. En av skolene har kommentert:

Vi har et veldig godt samarbeid med PPT og opplever at de ansatte har høy kompetanse. Vi ser imidlertid at de har alt for mange oppgaver til å kunne bidra så mye ut over utrednings- og sakkyndighetsarbeid. Vi gjør interne prioriteringer for å ikke overbelaste de ansatte. Vi kunne gjerne brukt PPT mer på systemnivå, men opplever at de ikke har kapasitet til dette.

3.3. Systemrettet bistand - praksis

Skoler og barnehager er spurt om de har fått hjelp fra PPT til systemarbeid siste to år. Et flertall av dem som har svart har fått hjelp. 10 av 37 har ikke bedt om hjelp. Svarfordelingen på spørsmålet er vist under.

	Ja (komp.- og org.utv.)	Ja, bare komp.utv.	Ja, bare org.utv	Nei, har bedt om hjelp	Nei, har ikke bedt om hjelp	Vet ikke	N
Skole	9	7	0	0	4	3	23
Kommunal barnehage	2	3	0	0	2	0	7
Privat barnehage	1	2	0	0	4	0	7
Sum	12	12	0	0	10	3	37

Tabell 2 Har skolen/barnehagen fått hjelp fra PPT til systemarbeid (kompetanse- og/eller organisasjonsutvikling) siste to år? Kryss av for det alternativet som passer best.

Vi ser av tabellen at det er ingen som svarer at de har bedt om hjelp, men ikke fått. Blant skolene er det flest som har fått hjelp til både kompetanse- og organisasjonsutvikling, mens det er mest vanlig at barnehager har fått hjelp til bare kompetanseutvikling.

Skoler og barnehager ble bedt om si hvordan de har bedt om bistand. Det var mulig å gir flere svar. Flest har oppgitt at de ber kontaktpersonen om hjelp til systemarbeid. I tillegg har flere av de kommunale skolene og barnehagene opplyst at de har sendt henvisning. En av de private barnehagene har kommentert at de har brukt ressursteamet til å be om hjelp. Det er også tre av skolene som har oppgitt at de har kontaktet ledelsen og tre viser til kurs i COS (circle of security).

De som ikke har bedt om hjelp, ble spurt om årsaken. Seks av ti har oppgitt at de ikke har behov for hjelp. To har svart at de har latt vær å spørre fordi PPT ikke har kapasitet, og to har svart at PPT ikke har nødvendig kompetanse. I tillegg har en av barnehagene som har oppgitt at de ikke har behov, vist til at de heller bruker spesialpedagoger i barnehagen.

De skolene og barnehagene som har fått bistand til systemarbeid er også spurt om de har fått god hjelp til kompetanseutvikling og/eller organisasjonsutvikling. Et klart flertall er enig i at de får god hjelp til kompetanseutvikling. Det er færre som opplever at de får god hjelp i arbeidet med organisasjonsutvikling.

PP-rådgiverne er bedt om å krysse av for hva de bruker tiden på når de er ute i barnehager og skoler. De fikk var også et åpent svaralternativ, der en kunne skrive inn andre gjøremål enn alternativene vi listet opp.⁵ Svarfordelingen er vist under.

Samtaler med barn	11	Råd og veiledning av personalet	12
Møter om individsaker	12	Ressursteam	11
Kartlegging av barn	12	Andre møter	9
Observasjon av barn som del av kartleggingen	12	Bistand til ledelsen ved barnehagen/skolen for å utvikle kvaliteten på tilbudet som gis	9
Observasjon for å kunne veilede personalet	11	Annet, skriv hva	4

Tabell 3 Liste over ulike gjøremål du kan ha ute i barnehage/skole. Kryss av for alle som beskriver hva du bruker tid på ute i skoler og barnehager.

Alle har krysset av for at de bruker tid på møter om individsaker, kartlegging av barn og observasjon av barn som del av kartleggingen, observasjon for å veilede personalet og annen råd og veiledning av personalet. Det var mulig å utdype svarene i en egen kommentar. Vi har laget to ordskyer nedenfor, den til venstre viser alle svar inklusiv de utdypende kommentarene. Møter er det gjøremålet som går mest igjen (altså som PP-rådgiverne oppgir at de bruker mest tid på), deretter observasjon og veiledning. Vi har også laget en ordsky av de utdypende kommentarene (til høyre). PP-rådgiverne har her kommentert mest rundt arbeidet de gjør med veiledning, deretter møter og samtaler.



Figur 1 Gjøremål PP-rådgivere bruker tid på ute i barnehager og skoler. Alle svar til venstre og til høyre kun utdypende kommentarer.

⁵ Alternativene er gjennomgått med leder PPT.

PP-rådgiverne er også bedt om å svare på påstanden: Vi bruker mye tid på møter, men det er ikke nok tid til arbeid mellom møtene. Ti av tolv er enig i påstanden.

Vi har bedt skoler og barnehager beskrive samarbeidet med PPT på systemnivå, svarene er vist under.

	Barnehage		Skole*
	Kommunale	Private	Kommunale
Har for lite samarbeid med PPT	2	1	8
Har lite, men tilstrekkelig samarbeid	1	5	9
Har mye samarbeid	4	1	3
Vet ikke	0	0	3

Tabell 4 Samarbeid med PPT på systemnivå. Kryss av for det alternativet som passer best. *Det er en privat skole i kommunen og den har ikke svart.

Vi ser av svarene i tabellen at flertallet av de kommunale barnehagene opplever å ha mye samarbeid, mens de private i hovedsak har lite, men tilstrekkelig samarbeid nå. Blant dem som har svart fra kommunale skoler, opplever rundt 1/3 å ha for lite samarbeid

3.4. Revisors vurdering

Ordningen med kontaktpersoner og fast tilstedeværelse i skole/barnehage, arbeidet i de faglige nettverkene, møtestrukturen og de ulike teamene kommunen har opprettet er alle tiltak som kan bidra til at PP-tjenesten arbeider systemrettet.

Kommunen har ikke noen nærmere rutiner/føringer for ordningen med kontaktpersoner og fast tilstedeværelse. Utover stillingsinstruksen til spesialpedagogene, er det heller ikke noen føringer for arbeidet i de faglige nettverkene eller de ulike samarbeidsmøtene. Etter vår vurdering kunne nærmere føringer/rutiner for nevnte ordninger/nettverk/samarbeidsmøter ha vært med på å sikre at de også brukes til systemarbeid. Ut fra informasjonen vi har fått, brukes mye av tiden i samarbeidsmøtene i praksis til individualsaker. Det er positivt at ansatte i PPT oppgir å ha et systemfokus også i arbeidet med individualsaker, men tilbakemeldingene fra skole og barnehage viser at det er ønske om mer systemrettet bistand fra PPT. Det at individualsaker i praksis tar mest tid, mener vi synliggjør viktigheten av å ha tydelige føringer som kan sikre prioritering av systemarbeid, og at skoler og barnehager ikke lar vær å be om bistand fordi PPT har kapasitetsutfordringer.

Manglende dokumenterte rutiner/føringer, kan, etter vår vurdering, også gjøre ordningen med kontaktpersoner, tilstedeværelse mv tilfeldig og personavhengig.

Kommunens henvisningsrutine for systemsaker kan bidra til mer systematisk arbeid med denne typen saker. Informasjonen vi har fått viser imidlertid at rutinen brukes i liten grad, og at mange

henvendelser kommer utenom henvisning. Kommunen har ikke noen oversikt over hvor mange systemsaker de får henvisning på. Siden rutinen brukes lite, mener vi kommunen bør iverksette tiltak for å sikre at den brukes i større grad, eller vurdere om det er behov for å justere den.

Svarene i spørreundersøkelsene viser at skoler og barnehager i hovedsak er kjent med hva PPT kan bistå med på systemnivå. Informasjonen fra PPT tyder på at de blir enda bedre kjent med dette, når de erfarer hva PPT kan bistå med i omfattende systemsaker.

For at PPT skal kunne bistå skoler og barnehager med systemrettet arbeid, må PPT både ha kompetanse og kapasitet til å gjøre dette. PPT har ansatte med variert kompetanse, og det er lagt til rette for at ansatte kan ta etterutdanning og kurs. Kommunen har slik sett tiltak for å sikre nødvendig kompetanse. Skoler og barnehager opplever også i hovedsak at PPT har nødvendig kompetanse, selv om en skole og en barnehage har latt vær å be om hjelp grunnet manglende kompetanse. Kommunen har iverksatt tiltak for å styrke PPT sin kapasitet ved å øke bemanningen med en midlertidig stilling. Fravær har imidlertid gjort at bemanningen har vært lavere enn planlagt i perioden 2022-2023. Ut fra informasjonen vi har fått, får PPT svart opp formelle henvendelser om systembistand, men det er noen som lar vær å be om bistand fordi de opplever at PPT har for liten kapasitet. Generelt tyder våre undersøkelser på at behovet for systemrettet bistand er større enn det PPT kan dekke.

Ansatte i PPT viser til at mye tid går med til møter, og det er også kommentert fra skole, og flere har signalisert at det kan være utfordringer knyttet til å få til praktisk jobbing mellom møtene. Kommunen er selv oppmerksom på disse utfordringene. Vi mener det er viktig at en ser nærmere på hvordan en bruker tiden ute på skoler og barnehager, særlig sett i lys av at både ansatte i PPT og skoler og barnehager viser til kapasitetsutfordringer for PPT.

De årlige møtene PPT har med skoler og barnehager, der systemarbeidet evalueres, er et viktig tiltak for å sikre kontinuerlig utvikling av tjenestene. Vi har også sett i planer, kommentarer i spørreundersøkelser og intervju at en har refleksjon rundt hvordan en kan jobbe best mulig. Disse møtene kan også brukes til å sikre best mulig bruk av tiden PP-rådgiverne er ute i barnehager og skoler, samt avklare behov for systemrettet bistand og unngå at skoler/barnehager lar vær å be om bistand.

4. Sakkyndig vurdering

Problemstilling 3:

Har kommunen tiltak for å sikre at PP-tjenesten utarbeider sakkyndige vurderinger i tråd med lovkravene? (Omfatter krav til utredning, tilråding og saksbehandlingstid.)

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
- ivareta barnet og foresattes rett til medbestemmelse

PPT skal ha tiltak som sikrer 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
- inneholder en barnets beste vurdering
- er kjent for foresatte/barn og at de har fått mulighet til å uttale seg

4.1. Sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold – data

I regelverket er det ikke fastsatt hva som er forsvarlig saksbehandlingstid for arbeidet med sakkyndig vurdering og det å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. I veilederne er det vist til at en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid. Saksbehandlingstiden gjelder da både arbeidet PPT gjør for å ferdigstille sakkyndig vurdering og det å fatte vedtak som kommunen/skolen gjør.

Når PPT mottar en henvisning går leder eller nestleder gjennom henvisningen for å sjekke ut at nødvendig informasjon følger med. Er det mangler ved henvisningen blir den sendt tilbake til den som har henvist.

Når PPT har fått nødvendig dokumentasjon, blir henvisningen fordelt til den/en av dem som er kontaktperson for den barnehagen eller skolen saken gjelder.

4.1.1. Foreløpig svar

Hvis kontaktpersonen ikke umiddelbart kan starte arbeidet med sakkyndig vurdering når saken er fordelt, gis det beskjed til merkantil, som sender ventebrev til foresatte. Det er en egen mal for ventebrev. I malen står det at henvisning er mottatt og at det må påregnes noe ventetid, men at det blir opprettet journal og at PPT vil ta kontakt for å invitere til oppstart av arbeidet med sakkyndig vurdering. Blant de saken vi undersøkte i vår stikkprøvekontroll fulgte henvisningen med i 14 av dem. Av disse 14 var det sendt ventebrev i seks saker.

Kommunen har ikke andre tiltak enn ventebrevet fra PPT, for å informere foresatte. Kommunen har ikke oversikt over samlet saksbehandlingstid, det vil si den tiden det tar fra henvisning er mottatt til vedtak er fattet. Det er oppvekstadministrasjonen som fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og spesialundervisning for private skoler, mens de kommunale skolene selv fatter vedtak. Oppvekstadministrasjonen vil ikke være kjent med når saksbehandlingen hos PPT starter, slik de kommunale skolene er.

4.1.2. Saksbehandlingstid

PPT i Færder forholder seg til et mål om å utarbeide sakkyndig vurdering innen 3 måneder. Det er ikke satt noe mål for kommunens samlede saksbehandlingstid, det vil si PPT sin saksbehandlingstid med tillegg av tiden kommunen bruker på å fatte vedtak.

I sakene vi har sett på i vår stikkprøvekontroll varierer det hvor lang tid det tar fra henvisning er mottatt hos PPT til arbeidet med sakkyndig vurdering starter. I to av sakene var det ikke registrert inn en henvisning, dette gjaldt saker der barnet tidligere hadde fått en sakkyndig vurdering. De andre 14 sakene var førstegangshenvisninger. I fem av sakene tok det kort tid fra henvisning var mottatt til arbeidet med saken startet (fra noen dager og opp til to uker). I to saker tok det ca. en måned. I to andre saker tok det litt over en måned, mens det i de resterende fire tok to måneder eller mer. I den saken det tok lengst tid gikk det 3 mnd og 3 uker fra henvisning til arbeidet med sakkyndig vurdering ble påbegynt. De sakene som tok lengst tid startet før sommeren.

Medgått tid på å ferdigstille sakkyndig vurdering varierte fra 6 uker til 12 måneder. Det var to saker som tok rundt 12 måneder. I den ene av de to tok det først lang tid fra henvisning ble sendt første gang til PPT hadde fått nødvendig dokumentasjon og kunne starte, denne tiden er ikke medberegnet i de 12 månedene. I begge sakene så vi dokumentasjon på at det ble jobbet med sakene underveis, men det gikk relativt lang tid mellom hver aktivitet. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for sakene vi undersøkte var nesten 6 måneder. Ser vi bort fra de to sakene med lengst tid, var gjennomsnittlig saksbehandlingstid på nesten 5 måneder.

I kommunens årsmelding rapporterer PPT på gjennomsnittlig saksbehandlingstid for sakkyndig vurdering. Saksbehandlingstiden omfatter både saker der PPT gjør en sakkyndig vurdering for første gang for barnet og saker der de gjør en fornyet vurdering. Sistnevnte vurderinger vil ofte kreve kortere saksbehandlingstid. I 2022 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid i PPT på ca to måneder. PPT rapporterer ikke på antall saker med saksbehandlingstid over tre måneder eller andre forhold som kan si noe om ytterpunkter og variasjon i saksbehandlingstidene.

Skoler og barnehager ble bedt om å ta stilling til noen påstander om saksbehandlingstid i PPT. Svarene er vist nedenfor.

	1	2	3	4	5	6	*
PPT har for lang saksbehandlingstid i arbeidet med sakkyndige vurderinger	1	2	5	11	10	6	2
Arbeid med sakkyndig vurdering blir prioritert av PPT	0	1	2	11	10	7	6
Saker som haster blir prioritert av PPT	0	2	1	8	13	10	3
Lang saksbehandlingstid hos PPT går utover tilbudet vi kan gi barna	4	3	5	11	6	5	3

Tabell 5 Påstander til ledelsen ved skoler og barnehager. Svar gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. *=vet ikke N=37

Et flertall av dem som har svart er enig i at PPT har for lang saksbehandlingstid i arbeidet med sakkyndig vurdering. Det er ikke klare forskjeller mellom skole og barnehage. De fleste som har svart opplever at arbeidet med sakkyndig vurdering blir prioritert av PPT, men her er det en del som har svart vet ikke. De fleste er enige i at saker som haster blir prioritert. Svarene som er gitt på siste påstand, Lang saksbehandlingstid går utover tilbudet vi kan gi til barna, spriker noe mer. Flertallet er enig i påstanden, men andelen som er uenige er noe høyere enn for de andre påstandene.

PP-rådgiverne er spurt om deres bruk av tid. Flere har kommentert på at de opplever at de har for lite tid til skrivearbeid/saksarbeid i henviste saker. De er også spurt om i hvilken grad de mener at PPT har kapasitet til å utarbeide sakkyndige vurderinger innen tre måneder etter mottatt henvisning. Svarene er vist nedenfor

1 I svært liten grad	2	3	4	5	6 I svært stor grad
1	2	5	4	0	0

Tabell 6 I hvilken grad de mener at PPT har kapasitet til å utarbeide sakkyndige vurderinger innen 3 måneder etter mottatt henvisning? Svar gitt på en skala fra 1 i svært liten grad til 6 i svært stor grad. N=12

Flertallet opplever i mindre grad at de får utarbeidet sakkyndig vurdering innen tre måneder.

Sakene til PP-rådgiverne blir fordelt til dem som er kontaktpersoner, og vi har derfor spurt saksbehandlerne om de har saker med «skjult» ventetid, altså der saken er fordelt, men hvor saksbehandler ikke har kapasitet til å starte saksbehandlingen. Vi har også bedt PP-rådgiverne om å svare på noen andre påstander knyttet til saksbehandlingstid og kapasitet. Svarene er vist nedenfor.

Jeg..	1	2	3	4	5	6
får jevnlig henvisninger der det blir "ventetid" fordi jeg ikke har tid til å starte saksbehandlingen	0	2	2	2	1	5
har kapasitet til å prioritere og sikre rask saksbehandling i saker der det er nødvendig	0	0	3	3	2	2
opplever manglende kapasitet til behandling av saker som et problem i arbeidshverdagen	0	1	1	3	5	2

Tabell 7 Svar fra PP-rådgivere gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Det var også mulig å svare ikke aktuelt, men det har ingen gjort. N=12

Et klart flertall opplever manglende kapasitet som et problem i arbeidshverdagen, og mange sier at de ikke får startet med behandling av henvisninger når de er fordelt. Samtidig mener de fleste at de får prioritert saker som haster.

4.2. Utredning - data

Gjennom BTI har kommunen systematisert arbeidet som skal gjøres i forkant av en henvisning, ved at skoler og barnehager først skal prøve ut tiltak og at de kan ta opp og drøfte saker i ressursteam for å belyse saken tverrfaglig.

4.2.1. Informasjon fra skole og barnehage

Kommunen har egne rutiner for henvisning for å sikre at PPT får informasjon fra foresatte og fra skoler og barnehager. Når en henvisning sendes PPT skal skolen/barnehagen legge ved informasjon om barnet og rammene for tilbudet som gis i barnehage/skole.

I henvisningsskjemaet skal foresatte gi samtykke til henvisningen.⁶ Dette var gjort i alle sakene vi undersøkte i vår stikkprøvekontroll. Kommunen har ikke noen rutine på å sikre at elever i aldersgruppen 15 – 18 år selv samtykker til henvisning.

I henvisningen skal det gis kort bakgrunnsinformasjon om barnet og foresatte/familiesituasjon, andre instanser henviser har hatt kontakt med, henvisningsgrunn, med mulighet til å beskrive situasjon/bekymring med egne ord, og opplysninger om fastlege og når syn og hørsel sist ble sjekket. I skjemaet skal en også beskrive ønsket støtte fra PPT.

En pedagogisk beskrivelse/-rapport fra barnehage/skole og opplysninger fra foresatte skal følge henvisningen. Det er laget mal for pedagogisk beskrivelse som brukes i barnehagen og for pedagogisk rapport som brukes i skolen. Barnehagen/skolen skal beskrive egen organisering/rammebetingelser og hva som har vært gjort før henvisning. Det skal også være med en beskrivelse av barnet/eleven – der en har med ulike ferdigheter, hva hen mestrer og hva hen strever med, kartlegginger som er gjort og ev. informasjon om særskilt språkopplæring og om

⁶ I henvisningsskjemaet brukes begrepet klient om den som henvisningen gjelder og for voksne, skal klienten selv samtykke til henvisningen.

allergier og diagnoser. Innholdet er tilpasset hhv barnehage og skole. I malen for rapport fra skole er det en egen del med overskrift Elevens perspektiv, der skolen skal beskrive hvordan eleven er involvert i opplæringen som gis, tanker eleven har om seg selv og trivsel i friminutt og timer og hva eleven mener skal til for å øke egen trivsel og læring.

Det er et eget skjema for opplysninger fra foresatte. I skjemaet skal foresatte gi tilbakemelding på åtte punkter/spørsmål, som omfatter egen bekymring, barnets situasjon, familie, kontakt med andre instanser/fagpersoner og hva de ønsker fra PPT/hva de ønsker hjelp med.

PPT vil som regel også ha kjennskap til saken fra aktuelt ressursteam.

Vi har spurt PP-rådgiverne om de mener at skolene/barnehagene gjør nødvendige kartlegginger i forkant av henvisninger, og om de får henvisninger med informasjon som forutsatt i rutinen for henvisning. Svarene er vist i tabellen under.

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

Tabell 8 Arbeid med henvisning. Svar fra PP-rådgivere gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Det var også mulig å svare vet ikke, men det har ingen gjort. N=12

Svarene viser at PP-rådgiverne mener at det er litt varierende hvorvidt barnehager/skoler gjør nødvendige kartlegginger i forkant av henvisning og har med informasjon i tråd med kommunes rutine. I vår gjennomgang av sakkyndige vurderinger så vi at alt av dokumenter som skulle ligge ved var med, men at PPT i enkelte saker først hadde sendt henvisningen i retur fordi det ikke var lagt ved tilstrekkelig dokumentasjon.

4.2.2. PPT sine kartlegginger og undersøkelser

PPT har flere maler for sakkyndig vurdering, som alle viser arbeidet PPT gjør som del av sin utredning. Det er en mal for vurdering av behov for spesialpedagogisk hjelp og tre som gjelder spesialundervisning; en «ordinær» vurdering av behov for spesialundervisning, en som gjelder saker der nærværsteamet er koblet på og en forenklet versjon.

Alle malene har en innledende del som viser grunnlaget for vurderingen, der PPT skal liste opp informasjon som ligger til grunn for deres vurdering. Dette gjelder både informasjon fra henvisningen, informasjon fra egne kartlegginger og undersøkelser og rapporter fra spesialisthelsetjenesten. I den innledende delen skal PPT også omtale bakgrunnsinformasjonen/informasjon fra andre nærmere.

I malene er det en egen del som beskriver PPT sin utredning. Det er lagt opp til at det skal være samtaler med foresatte, barnet og lærer/barnehagepersonalet. PPT skal foreta observasjoner og

kartlegginger/tester. De er hjelpetekster/tips til de ulike delene og det er listet opp en rekke tester/kartlegginger som PPT kan bruke med hjelpetekst om bruk/gjennomføring. Det er listet opp flest i den ordinære malen for spesialundervisning. Malene har også med en egen del om PPT sin vurdering, tilrådning, en barnets beste vurdering (der en også skal ha med elevens stemme og hvordan denne er hensyntatt) og PPT sin videre oppfølging av saken.

Vår stikkprøvekontroll viser at malene var brukt i alle sakene vi så på, men i to saker var ikke overskriften *Barnets beste vurdering* med.

Mange av de sakkyndige vurderingene vi så på var lange, og med utfyllende informasjon fra testene som var gjort. Noen hadde et komplisert språk, som med fordel kunne vært forenklet. En av dem som svarte på vår spørreundersøkelse har kommentert på at sakkyndig vurdering er veldig lang, og til tider litt vanskelig å navigere i, og at det er mye bakgrunnsinformasjon.

Flere av sakene vi så på hadde med informasjon fra utredninger fra andre instanser som BUPA (Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling).

Vi har spurt PP-rådgiverne om de mener at PPT har rutiner og maler som effektiviserer saksbehandlingen, og om malene for sakkyndig vurdering fungerer godt. Svarene er vist nedenfor.

	1	2	3	4	5	6
Vi har prosedyrer/rutiner og maler som effektiviserer saksbehandlingen	0	1	0	4	5	2
Våre maler for sakkyndig vurdering fungerer godt	0	0	0	1	8	3

Tabell 9 Påstander om rutiner/maler for saksbehandling i PPT. Svarene er gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Det var mulig å svare vet ikke, noe ingen har gjort. N=12

Tabellen viser at de aller fleste er enige i at de har rutiner og maler som effektiviserer saksbehandlingen, og alle mener at malene for sakkyndig vurdering fungerer godt.

4.2.3. Foresatte og barns rett til medbestemmelse

PPT har rutiner som skal sikre at barn/foresatte blir involvert i arbeidet med utredningen. PPTs rutiner legger opp til en oppstartsamtale med foresatte, og det kan også være samtaler med foresatte underveis i utredningen. I alle sakene vi undersøkte var foresatte involvert.

I vår spørreundersøkelse ble PP-rådgiverne bedt om å ta stilling til påstanden *Jeg har alltid samtale med foresatte*. Alle har svart at de er helt enig i påstanden. De fikk også påstanden *Jeg har alltid samtaler med barna dersom jeg vurderer at de er i stand til å danne seg egne synspunkt*, noe også alle har svart helt enig på. De sakene vi har undersøkt bekrefter denne praksisen, barna var snakket med i alle sakene vi gjennomgikk.

PP-rådgiverne ble også bedt om å ta stilling til følgende to påstander: *Jeg hører foresatte på deres syn på behov for hjelp* og *Jeg hører barna på deres syn på behov for hjelp* (også her når barna er modne nok). Alle er enige i påstandene. I alle de sakkyndige vurderingene vi undersøkte var det beskrivelse av foresattes og barnets syn på behov for hjelp.

I sine rutiner/maler har ikke kommunen omtalt av regelverket som regulerer barnets rett til medvirkning, herunder de særskilte rettighetene barnet får når det fyller 12 og 15 år. Det er ikke presisert at en elev har rett til selv å bestemme i saker som gjelder opplæring fra fylte 15 år. Vi har fått opplyst at PPT i liten grad har hatt saker der barnet er fylt 15 år, og vi hadde heller ikke slike saker i stikkprøvekontrollen. Informasjon fra intervju og stikkprøvekontrollen viser at PP-rådgiverne har fokus på barnets medbestemmelse generelt, men har ikke vært oppmerksomme nok på barnets rettigheter ved fylte 15 år.

4.3. Tilråding - data

4.3.1. Skriftlig og individuell og med tidsperiode den gjelder for

PPTs sakkyndige vurderinger er alle skriftlige. Vår stikkprøvekontroll viser at malene i hovedsak blir tilpasset den enkelte sak, bl.a. ved å aktivt bruke barnets navn og relevante standardtekster.

Malen for sakkyndig vurdering legger ikke opp til at det skal angis hvilken tidsperiode vurderingen gjelder for. De sakkyndige vurderingene vi undersøkte hadde ikke med angivelse av hvilken periode de gjaldt for.

4.3.2. Barnets behov for hjelp og tilråding fra PPT

I mal for sakkyndig vurdering for spesialpedagogisk hjelp skal PPT vurdere om det foreligger «sen utvikling og lærevansker hos barnet», jf. bhl. § 34, og om det kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Det ordinære tilbudet skal beskrives. Det er også en del med overskriften *PPTs vurdering av hva som gir forsvarlig utvikling og læring*. Her skal PPT vise tilpasninger innen det ordinære tilbudet, med både individ- og systemtiltak. I malen er det listet opp eksempler. Hvis PPT tilrår spesialpedagogisk hjelp, kan tiltakene listes opp. PPT skal angi årstimetall og kompetanse, samt organisering av den spesialpedagogiske hjelpen. Det er også en overskrift *Realistiske prosessmål for barnet*, hvor det er listet opp eksempler.

I malene for sakkyndig vurdering for spesialundervisning skal PPT beskrive lærevansker og elevens behov for hjelp og om en kan hjelpe eleven innfor det ordinære opplæringstilbudet. Det ordinære tilbudet skal beskrives og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Det skal være med omtale av tilpasninger/tiltak innen ordinær opplæring og tiltak for spesialundervisning hvis PPT tilrår det. PPT skal angi årstimetall og kompetanse, samt organisering av spesialundervisningen. De har også med overskriften *Realistiske opplæringsmål for eleven*, den en enten anbefaler å følge klassen og læreplanens kompetansemål, eller viser hva som skal være målene. I den ordinære malen for spesialundervisning er det listet opp fag der det kan fravikes fra målene, hvor en skal angi et hovedfokus knyttet til elevens behov. Det er også noe standardtekst til det nye læreplanverket, sosial kompetanse og spesielt om begynneropplæring.

I sakene vi undersøkte var malene brukt på områdene som skal vise barnets behov for hjelp og tilråding fra PPT. De sakkyndige vurderingene vi har undersøkt hadde med beskrivelser av hvilken hjelp barnet har behov for.

I en av de 16 sakene konkluderer PPT med at det ikke er behov for spesialundervisning, i de resterende 15 tilrår PPT spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. I alle disse 15 sakene er behovet for hjelp angitt med timetall. Hvilken kompetanse som bør gi hjelpen var angitt i de fleste, men i to saker var ikke kompetanse angitt, eller bare angitt for deler av timetallet som ble anbefalt. De sakkyndige vurderingene vi undersøkte, hadde med mål og forslag til tiltak, både i ordinær undervisning og for timene til spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning.

I spørreundersøkelsen til barnehager og skoler var det flere påstander om sakkyndig vurdering. Vi har spurt om de mener at sakkyndig vurdering er tydelig på om barnet/eleven kan få hjelp innenfor det ordinære tilbudet. Her er nesten alle enige og de fleste har svart helt enig.

En av påstandene til skole var om sakkyndig vurdering gir god informasjon om hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Nesten alle er enige at de får god informasjon om dette i sakkyndig vurdering. Barnehagene fikk spørsmål om sakkyndig vurdering gir god informasjon om hva slags hjelp de bør gi barnet. Her var de fleste enige og mange har svart helt enig.

Både barnehage og skole ble spurt om sakkyndig vurdering gir informasjon om realistiske mål. For barnehagene var det om barnets utvikling og læring og for skole var det mål for opplæringen. Nesten alle er enige i at sakkyndig vurdering gir informasjon om dette.

4.3.3. Vurdering av barnets beste

Alle malene har en del der barnets beste skal vurderes. Teksten varierer litt, men i alle står det at barnets stemme er innhentet og hensyntatt. Det er laget hjelpetekster som viser at en skal beskrive hvordan barnets stemme er innhentet og at en skal si noe om hvordan den er anvendt eller hvordan barnets beste er vurdert.

I stikkprøvekontrollen har vi sett at standardteksten i malene er brukt, med unntak av for to saker, der barnets beste ikke var vurdert. I alle sakene vi så på var barnets stemme innhentet, og mange har med hva barnet ønsker. Det er også flere som har med beskrivelser av hvordan barnet bør få hjelp ut fra en barnets beste vurdering. I de fleste sakene står det at barnets stemme er innhentet og hensyntatt. Det er i mindre grad utdypet hvordan barnets stemme er hensyntatt. I åtte av sakene er det ikke tydelig hvordan PPT har vurdert barnets beste.

PP-rådgiverne 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	0	0	1	1	10

Tabell 10 Svar fra PP-rådgivere. Det var mulig å svare Ikke aktuelt, men ingen har svart det. N= 12.

Svarene viser at alle er enige i at de gjør dokumenterte vurderinger av barnets beste.

Skoler og barnehager skal bruke sakkyndig vurdering i sitt arbeid med å lage enkeltvedtak og/eller individuelle planer, og vil derfor ha nytte av å se hvilke vurderinger PPT har gjort av barnets beste. Vi har spurt skolene og barnehagene om de mener det er gjort tydelige vurderinger av barnets beste i sakkyndig vurdering. Nesten alle har svart at mener PPT gjør slike vurderinger.

4.3.4. Barnets/foresattes rett til medbestemmelse og til å gjøre seg kjent med sakkyndig vurdering

Foresatte og barnet har rett til medbestemmelse i hele prosessen med utarbeidelse av sakkyndig vurdering og det skal legges vekt på hva de mener. PP-rådgiverne er spurt om de er kjent med hvordan foresatte og barnet ser på aktuelle tiltak (kun barn som er gamle nok til å ha et syn på dette). Svarene er vist under

Jeg er kjent med hvordan	1	2	3	4	5	6
foresatte ser på aktuelle tiltak	0	0	0	0	5	7
elev/barnet ser på aktuelle tiltak	0	0	0	1	4	7

Tabell 11 Påstander om.... Svarene er gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Det var mulig å svare Ikke aktuelt, noe ingen har gjort. N=12

Svarene viser at rådgiverne mener de er kjent med både foresattes og barnets syn på tiltak.

I flertallet av de sakkyndige vurderingene vi har sett på fremgikk foresattes og elevens syn på tiltakene og tiltakene PPT anbefalte var helt eller delvis i tråd med foresatte/elevs ønsker. Det var imidlertid noen saker der det ikke var tydelig hvilke tiltak foresatte/elev ønsket eller hvordan de så på de foreslåtte tiltakene.

Foresatte (og ev barnet) har rett til å gjøre seg kjent med den sakkyndige vurderingen, og skal få uttale seg før det blir gjort vedtak. I malene for sakkyndig vurdering 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. Denne teksten var med i alle sakene vi undersøkte, og vi så at sakkyndig vurdering var sendt til foresatte. Det fremgår ikke av malen at elever som er 15 år og eldre selv skal få uttale seg om sakkyndig vurdering.

PP-rådgiverne er spurt om foresatte og elever over 15 år har fått mulighet til å uttale seg om sakkyndig vurdering før den ferdigstilles. Svarene er vist under.

... har fått mulighet til å uttale seg om sakkyndig vurdering	1	2	3	4	5	6
Foresatte	0	0	0	0	2	10
Elever over 15 år	1	0	1	0	1	1

Tabell 12 Påstander om.... Svarene er gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Det var mulig å svare Ikke aktuelt, noe flertallet gjorde på siste påstand. PPT har hatt få saker der eleven er 15 år eller eldre når sakkyndig vurdering lages. N=12

Vi ser at PP-rådgiverne mener at foresatte har fått mulighet til å uttale seg om sakkyndig vurdering. For elever over 15 år, er det mange som ikke har erfaring med denne elevgruppen. De fire som har svart, er delt i synet på om eleven har fått mulighet til å uttale seg. I vår stikkprøvekontroll var det ingen saker der eleven var 15 år eller eldre.

4.4. Revisors vurdering

4.4.1. Foreløpig svar og saksbehandlingstid

Foreløpig svar

Kommunen har ikke etablert rutiner som pålegger skolen eller andre som fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning å sende foreløpig svar.

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 noen begrunnelse for dette eller nærmere informasjon 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, i enkelte saker, kan være vanskelig å anslå når saken skal være ferdig, og at det i disse sakene ikke er krav om å angi når svar kan forventes. Det må likevel bli gitt et foreløpig svar med informasjon om hvorfor saksbehandlingen vil bli lengre enn fire uker.

Kommunen har oversikt over saksbehandlingstiden hos PPT, men ikke over tiden det tar fra henvisning til enkeltvedtak er fattet, som er den faktiske saksbehandlingstiden som foresatte/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.

Sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for sakkyndige vurderinger er på ca to måneder i Færder. Sakene i stikkprøvekontrollen vår hadde imidlertid betydelig lengre saksbehandlingstid. Stikkprøvekontrollen viste også at det i noen saker tok lang tid både å starte opp arbeidet og å ferdigstille den sakkyndige vurderingen. Forskjellen på saksbehandlingstiden i sakene vi har sett på og den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden, mener vi viser at kommunen bør vurdere å se på mer enn gjennomsnittlig saksbehandlingstid for å vurdere om sakkyndige vurderinger utarbeides uten ugrunnet opphold. Dette vil, etter vår mening, gi et bedre bilde på PPTs saksbehandlingstid.

I noen saker kan være nødvendig med en lang saksbehandlingstid, men informasjonen vi har fått viser at lang saksbehandlingstid også skyldes at PPT «må legge arbeid på vent» fordi de har for liten kapasitet.

4.4.2. Utredning

Kommunen har rutiner som skal sikre at PPT får informasjon fra barnehager og skoler og vi har sett at disse følges opp. Det er laget maler for rapporter som barnehagene og skolene skal bruke, og vi har sett at disse brukes. Tilbakemeldinger fra enkelte av PP-rådgiverne tyder på at tiltakene kommunen har for å sikre arbeid i forkant av henvisning i noen tilfeller kan følges bedre opp og at informasjonen som PPT får i henvisningene kan bli noe bedre. Samlet sett viser imidlertid informasjonen vi har samlet inn at PPT har tiltak for å få informasjon fra skoler/barnehager eller andre som henviser til PPT.

PPT har rutiner for å sikre at det gjøres kartlegginger og undersøkelser som viser barnets behov. Vi har sett at det er omfattende dokumentasjon av tester/kartlegginger som PPT.

PPT har også rutiner for å innhente synspunkt fra barn og foresatte på hvilke vansker barnet har, og at dette er fulgt opp i utredningsarbeidet

Flere av sakene vi gjennomgikk hadde med informasjon om utredninger fra andre instanser, som BUPA (Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling) og andre i spesialisthelsetjenesten. Dette viser at kommunen følger opp anbefalingene i veilederne fra Udir, om at PPT må vurderer behovet for egne undersøkelser og bruke kartlegginger og utredninger som allerede er gjort.

4.4.3. Tilrådning

Skriftlig og individuell og med tidsperiode den gjelder for

Gjennom malene for sakkyndig vurdering har PPT tiltak for å sikre at sakkyndig vurdering er skriftlig. Vi har sett av sakgjennomgangen at en i praksis også sikrer at den er individuell.

PPT har ikke noen tiltak for å sikre at sakkyndig vurdering viser tidsperioden som vurderingen gjelder for, og det var heller ikke gjort i praksis.

Barnets behov for hjelp og tilrådning fra PPT

Gjennom malene for sakkyndig vurdering har PPT tiltak for å sikre at den sakkyndige vurderingen viser barnets behov for hjelp. Dette var fulgt opp i de sakene vi undersøkte. Malene er også tydelig på at PP-rådgiver skal konkludere på om tilbudet kan gis innenfor det ordinære tilbudet, noe som også var fulgt opp i praksis. Det samme gjelder for krav i sakkyndig vurdering når en tilrår spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp. Malene legger opp til at en skal beskrive hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud/hvilken hjelp barnet skal ha, mål for opplæringen/utviklingen og behovet for hjelp i timer og med hvilken kompetanse. Dette var i hovedsak også fulgt opp i praksis, men i to saker var det ikke angitt og i ytterligere to var det bare angitt for deler av timene som ble tilrådd.

Retten til medbestemmelse

PPT har en egen del i sakkyndig vurdering der en skal beskrive hvordan barnets stemme er innhentet. Vi har sett at barnets stemme/foresattes stemme er innhentet, og at en også har lagt til grunn barnets/foresattes ønsker om tiltak i mange av sakene. En har slik sett sikret både retten til å bli hørt og til medbestemmelse. I noen av sakene var det imidlertid ikke like tydelig at PPT hadde innhentet barnets/foresattes syn på tiltakene som var foreslått. PPT sikrer likevel at foresatte kan gi tilbakemelding på tiltakene gjennom ordningen en har med at sakkyndig vurdering sendes foresatte til gjennomlesning.

PPT har ikke noen ordning som sikrer at elevens rettigheter ved fylte 15 år blir ivaretatt. PPT burde også tydeliggjort de rettighetene som barnet får ved fylte 12 år i sine rutiner, der barnets syn skal tillegges stor vekt. Vi har imidlertid sett at PPT i ofte foreslår tiltak som helt eller delvis fanger opp barnas ønsker.

Vurdering av barnets beste

I mal for sakkyndig vurdering er det en egen del som gjelder vurdering av barnet beste. Her er det presisert at en skal beskrive hvordan barnets beste er vurdert. Dette var ikke gjort i alle sakene vi undersøkte. I enkelte saker ble det kun slått fast at barnets beste var vurdert uten at det var beskrevet hvordan. PPT har etter vår vurdering tiltak for å sikre vurdering av barnets beste, men tiltakene var ikke fulgt godt nok opp i alle sakene vi undersøkte. En kan også vurdere om det er behov for noe mer hjelpetekst i malen slik at det blir tydeligere at en skal beskrive hvordan barnets beste er vurdert, og ikke bare slå fast at barnets beste er vurdert.

5. Konklusjoner og anbefalinger

5.1. Konklusjoner

5.1.1. Har kommunen tiltak for å sikre at PPT kan arbeide systemrettet?

PPT i Færder har over tid hatt tiltak for å kunne bistå skoler og barnehager med kompetanse- og organisasjonsutvikling, blant annet fast tilstedeværelse ute i skoler og barnehager og ulike møtearenaer. Det er imidlertid ikke gitt tydelige føringer på at tiltakene faktisk brukes til systemrettet arbeid, og flere av dem blir primært brukt i individsaker.

5.1.2. I hvilken grad bistår PPT skoler og barnehager i Færder med systemarbeidet?

Våre undersøkelser viser at PPT bistår skoler og barnehager med systemarbeid, men at behovet vurderes større enn det PPT har kapasitet til å dekke. PPT bruker mye tid ute i skoler og barnehager, men bør se på hvordan tiden brukes, slik at mer av tilstedeværelsen brukes på systemarbeid.

5.1.3. Har kommunen tiltak for å sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger i tråd med lovkravene?

PPT i Færder har flere tiltak for å sikre at en utarbeider sakkyndig vurdering i tråd med lovkravene, men det er mangler på enkelte områder.

Det er ikke egne frister for når sakkyndig vurdering skal være utarbeidet, men det er et krav om at det skal gjøres uten ugrunnet opphold og krav om å sende foreløpig svar, hvis ikke vedtak er fattet innen en måned. Utdanningsdirektoratet har i egne veiledere angitt at en saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang. Saksbehandlingstiden omfatter både tiden for å lage sakkyndig vurdering og fatte vedtak om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp.

Våre undersøkelser viser at det i noen saker tar lang tid før PPT starter sitt arbeid med den enkelte sakkyndige vurderingen. Sakene blir fordelt med en gang, men saksbehandler har ikke nødvendigvis kapasitet til å starte saksbehandlingen uten ugrunnet opphold. Det kan også ta lang tid å ferdigstille den sakkyndige vurderingen. Kommunen har rutine for å varsle sen oppstart i saken, ved at det sendes ventebrev til foresatte, men dette brevet ivaretar ikke forvaltningslovens krav til foreløpig svar.

Våre undersøkelser viser videre at PPT ikke ivaretar kravet om at det skal fremgå av sakkyndig vurdering hvilken periode den gjelder for.

PPT innhenter foresattes og barnas syn på behovet for hjelp, og involverer foresatte og barn i arbeidet med sakkyndig vurdering, men sikrer ikke godt nok retten barn som er 15 år og eldre har til å uttale seg om sakkyndig vurdering. PPT har heller ikke gode nok systemer for å sikre samtykke til utarbeidelse av sakkyndig vurdering fra barn som er 15 år og eldre. PPT har tiltak for å sikre at barnets beste blir vurdert, men de følges ikke godt nok opp. PPT sikrer ikke god nok dokumentasjon i sakkyndig vurdering av hvordan PPT vurderer barnets beste.

5.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å sikre at:

- PPT i større grad bistår skoler og barnehager i deres i systemrettede arbeid, og at tiden som PP-rådgivere har ute brukes mest mulig effektivt
- PPT utarbeider sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold og at forvaltningslovens krav til foreløpig svar ivaretas
- barns særskilte rett til medbestemmelse og selvbestemmelse ved fylte 15 år er ivaretatt
- alle sakkyndige vurderinger inneholder:
 - tydelige vurderinger av barnets beste
 - angivelse av perioden de gjelder for

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

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, 20.02.23 - 30.05.23

Færder kommune, *faerder.kommune.no*, nettside, 27.02.23 - 30.05.23

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektørens uttalelse

Færder kommune er svært opptatt av at alle barn og unge skal oppleve et trygt, inkluderende og utviklende barnehage- og skolemiljø. En forvaltningsrevisjon innebærer at man stopper opp og gjør en grundig og bred vurdering av vesentlige forhold ved virksomhetene.

En forvaltningsrevisjon bidrar også til økt innsikt i oppfyllelse av kommunestyrets vedtak og prioriteringer. På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling og god dialog mellom forvaltningsrevisjonen og administrasjonen, ble følgende temaer belyst i revisjonen av Færder kommune sin pedagogisk psykologiske tjeneste:

- Har kommunen tiltak for å sikre at PPT kan arbeide systemrettet?
- I hvilken grad bistår PPT skoler og barnehager i Færder med systemarbeid?
- Har kommunen tiltak for å sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger i tråd med lovkravene?

Å få vurdert om kommunen har iverksatt tiltak så Færder PPT kan bistå skoler og barnehager med systemarbeid for å bidra til at alle er del av et trygt, inkluderende og utviklende lærings- og arbeidsmiljø, gir verdifull innsikt og grunnlag for kvalitetsforbedring. På samme måte gir undersøkelsen innsikt i om PPT utarbeider sakkyndige vurderinger i tråd med lovkravene, og det er innsikt som bidrar til endret og forbedret praksis i tråd med forvaltningslovens krav.

Kriteriene valgt for revisjonen er utledet av sentralt lovverk. Revisjonen er derfor opplevd som relevant. Datainnhenting har vært bred og god. Det er gjennomført fakta innhenting og intervjuer av virksomhetsdirektør for Oppvekst, PPTs ledelse, ansatte i PPT og ansatte i administrasjonen. I tillegg har virksomhetsledere og avdelingsledere i skole, virksomhetsledere barnehage og alle ansatte ved PPT svart på spørreundersøkelse. Kommunedirektøren er tilfreds med bredden i datainnhenting.

Færder kommune arbeider systematisk med strukturer for samhandling som fremmer forebyggende og tidlig innsats i tråd med lovverk og BTI-modellens intensjoner. Gode rutiner for tverrfaglig samhandling, forebygging og tidlig innsats er sentralt. Kommunedirektøren er derfor glad for at revisjonen viser at dette arbeidet i store trekk ivaretar lovkravet til PPT om å jobbe systemrettet.

Kommunen har et system for forebyggende arbeid, dette ivaretar også i stor grad forventningen om tidlig innsats. Fremover vil det bli arbeidet med å revidere rutiner og planer. Å revitalisere det gode arbeidet, samt å holde forventningene til systematikk høyt, er viktig. Gjennom Helhetlig plan for oppvekst, vil det tverrfaglige samarbeidet bli styrket ytterligere. Gode universelle tiltak for å lage en helsefremmende oppvekst for alle barn og unge, vil være et kontinuerlig innsatsområde.

Kommunedirektøren verdsetter at revisjonen ser betydningen av og understøtter arbeidet med Helhetlig plan for oppvekst.

Kommunedirektøren takker for godt samarbeid og konstruktiv tilbakemelding fra forvaltningsrevisor.

Kommunen tar med seg anbefalingene fra revisjonen i videre utviklingsarbeid, og ønsker å informere om følgende:

- Det planlegges skoleåret 2023/24 en dialog med skoler og barnehager om hvordan PPTs tid/tilstedeværelse benyttes for å sikre forventningsavklaring i tråd med BTI-modellens

intensjoner og mer effektiv ressursutnyttelse. Kommunen er i prosess med anskaffelse av samhandlingsverktøy som vil gi kommunen bedre oversikt over total saksbehandlingstid. Innføring av dette er forventet gjennomført ila 2023.

Kommunen vil følge opp at PPT gir vedtaksorganet informasjon om når sakkyndig vurdering kan forventes ferdigstilt slik at vedtaksmyndighetene kan ivareta forvaltningslovens krav til foreløpig svar.

PPT er i gang med å endre sine maler så kravet om hvilken periode sakkyndig vurdering gjelder for fremkommer tydelig i sakkyndige vurderinger.

Det er i forbindelse med digitalisering av henvisninger til PPT utarbeidet eget skjema for elever 15 år og eldre, for å sikre eget samtykke ved henvisning og utarbeidelse av sakkyndig vurdering.

PPT vil gjennom høsten 2023 ha en intern faglig prosess for å sikre at det fremkommer tydelig angivelse av hvordan barnets beste er vurdert i sakkyndig vurdering.

For

Kristin Nilsen, kommunedirektør Færder kommune

Hilde Schjerven, fungerende kommunedirektør

(sign)

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 barn og unge 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 de på skolene 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.

Systemrettet arbeid

- **Har kommunen tiltak for å sikre at PP-tjenesten kan arbeide systemrettet?**
- **I hvilken grad bistår PP-tjenesten skoler og barnehager i Færder med systemarbeid?**

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 tilstede 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 opplæringslov⁷ 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.

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 for å sikre at PPT bistår skoler og barnehager i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling**
- **Det skal være etablert arenaer og rutiner for systemrettet arbeid**
- **Skoler og barnehager skal være gjort kjent med hva PPT kan bistå med på systemnivå**
- **PPT skal gi skoler og barnehager systemrettet bistand ved forespørsel**

Sakkyndig vurdering

Har kommunen tiltak for å sikre at PP-tjenesten utarbeider sakkyndige vurderinger i tråd med lovkravene? (Omfatter krav til utredning, tilrådning og saksbehandlingstid.)

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.

⁷ Forslaget til ny lov har vært på høring og er planlagt å tre i kraft fra og med august 2024.

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, jf.. 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, hvis det er mulig, anslå når svar kan ventes. PPT må derfor gi melding til skolen/barnehagen 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. 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 førstegangshenvisning 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 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
- ivareta barnet og foresattes rett til medbestemmelse

PPT skal ha tiltak som sikrer at sakkyndig vurdering

- er skriftlig og individuell

- viser tidsperiode vurderingen gjelder for
- viser barnets behov for hjelp
- har en tilråkning 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
- inneholder en barnets beste vurdering
- er kjent for foresatte/barn og at de har fått mulighet til å uttale seg

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev av 16.12.22. Oppstartsmøte ble holdt 22.12.22, med kommunedirektør, konstituert virksomhetsleder PPT og virksomhetsleder stab oppvekst til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen av prosjektet.

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 ba innledningsvis om å få oversendt rutiner/prosedyrer for arbeid med sakkyndige vurderinger i PP-tjenesten, bistand ift forebyggende arbeid til skoler og barnehager og samarbeidsrutiner skole/PPT og barnehage/PPT, Årsrapport/årsmelding for PPT for 2020, 2021 og 2023, samt Handlingsplan for PPT for 2021, 2022 og 2023. Kommunen har ikke gjennomført ROS analyse for PPT.

Vi har fått tilsendt, og gått gjennom, årsmeldinger og handlingsplaner, handlingsveileder for nærværarbeid, rutiner ved nyansettelse, sjekklister for arbeid med lese- og skrivevansker, prioriteringer for lese/skriveteamet, prosedyreråd/veiledningsaker, prosedyrer bruk av Flyt i systemsaker mm. Vi har hatt tilgang til saksbehandlingssystemet Visma Flyt PPT, og gått gjennom malene som brukes i saksbehandlingen. Vi har hatt tilgang til rutiner i Teams og Compilo (som er kommunens kvalitetssystem). Vi har også gått gjennom handlingsveiledere med tilhørende dokumentasjon for BTI-arbeidet, som ligger på kommunens nettsider, forslag til helhetlig plan for oppvekst og rutine for henvisning til PPT med tilhørende skjemaer. Vi har i tillegg gjennomført en stikkprøvekontroll av sakkyndige vurderinger.

Vi har hatt intervjuer med virksomhetsdirektør for oppvekst, rådgiver på oppvekst (med ansvar for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp) og en fagleder med ansvar for bl.a. skoleområdet. Vi har også hatt intervju med virksomhetsleder og nestleder PPT og to PP-rådgivere. Vi har dessuten gjennomført spørreundersøkelser til ansatte i PPT, barnehager og skoler.

Spørreundersøkelsen

Vi har sendt ut spørreundersøkelse til skoler og barnehager i kommunen. Den er sendt til alle styrerne i barnehagene og til rektor og avdelingsleder på skolene. Populasjonen (antall totalt) og antall svar er vist i tabellen under.

	Barnehage		Skole*
	Kommunale	Private	Kommunale
Antall totalt	7	10	38
Antall svar	7	7	23
Svarprosent	100 %	70 %	61 %

Tabell 13 Oversikt over svarprosent for spørreundersøkelsene sendt til barnehager og skoler. *Det er en privat skole som ikke har svart.

Fra skole er det 7 rektorer og 16 avdelingsledere som har svart. Kommunen har 10 kommunale skoler. Som tabellen over viser, er det lavest svarprosent fra skole, men vi har fått svar fra minimum 7 av 10 skoler gjennom svarene fra rektorene. Vi kan ha dekket opp alle skolene, gjennom svar fra avdelingslederne. Det at vi har en relativt stor andel av skolene representert, og god svarprosent fra barnehagene, gjør at vi får et godt bilde av både barnehagenes og skolenes erfaringer med PPT. I tillegg har vi annen informasjon, bl.a. fra stikkprøvekontrollen der vi har sett på flest sakkyndige vurderinger for skole.

Det er også sendt en spørreundersøkelse til alle PP-rådgivere, og vi har fått svar fra 12 av 13, det vil si en svarprosent på 92. Svaret som mangler mener vi kan sees i sammenheng med fravær for en ansatt.

For å sikre best mulig svar på spørreundersøkelsene fikk vi 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.

Stikkprøvekontroll

Vi har hatt en stikkprøvekontroll av saksbehandling knyttet til sakkyndige vurderinger. Vi har sett på 16 saker. Vi har som utgangspunkt sett på førstegangsvurderinger, altså saker der PPT lager vurderingen for første gang. I saker som ikke er førstegangsvurderinger, har PPT laget en vurdering som skal vurderes på ny. Av de 16 sakene vi har sett på er 14 førstegangsvurderinger. Vi har sett på saker fra 2022. For å kunne vurdere de sakkyndige vurderingene fikk vi tilgang til PPTs saksbehandlingssystem.

Tiltak for å sikre dataenes relevans og pålitelighet

I stikkprøvekontrollen har vi gjort et tilfeldig utvalg av saker. Vi har sett på saker både fra skole og barnehage og fra ulike PP-rådgivere. Det er flest saker fra skole, som også har flest saker totalt. PPT skiller ikke på om sakene er førstegangsvurdering eller ikke, så vi kan ikke beregne andelen

av førstegangsvurderingene vi har undersøkt. Vi har gjennomført en stikkprøvekontroll av saker, noe som tilsier at det er mange saker vi ikke har undersøkt. Vi mener imidlertid at vi ved å ha sett på de 16 sakene i kombinasjon med de andre dataene vi har samlet inn, får et tilstrekkelig dekkende bilde av saksbehandlingen.

Vi har hatt intervjuer av personer med kjennskap til området revisjonen omhandler, og brukt semistrukturerte intervjuguider tilpasset 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 flere 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 benyttet ulike metoder, som intervju, spørreundersøkelse og dokumentanalyse. Vi har valgt å ha intervjuer for å kunne få utfyllende informasjon om temaene for revisjonen og vi har valgt å bruke spørreundersøkelse for å få informasjon fra flest mulig.

Gjennom rutiner/maler og rapporter og dokumenter kommunen har utarbeidet selv, har vi sett tiltak kommunen har for sikre arbeidet på området. Gjennom intervju og stikkprøvekontroll har vi fått 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 mangler svar fra endel av dem som er spurt fra skolene og tre barnehager og en ansatt i PPT, men vi mener likevel at svarene vi har fått, i kombinasjon med andre data som er samlet inn, 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 i et eget oppsummeringsmøte. Rapporten er i etterkant sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14.

Personopplysninger

I denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen og ansatte i private skoler og barnehager. Vi har også behandlet opplysninger om barn i enkeltsaker. Vi har fått opplysningene fra kommunens saksbehandlingssystem. I våre notater er informasjonen anonymisert, slik at ingen sensitive personopplysninger er skrevet ned.

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

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.⁸ Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal 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.⁹ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

⁸ 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).

⁹ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester (Gjelder fra 15.12.2022)



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

23: 3811 404