

Deloitte.

Karmøy kommune Spesialpedagogiske tiltak og PPT

Forvaltningsrevisjon | Juni 2015



«Forvaltningsrevisjon av
spesialpedagogiske tiltak og PPT»

Juni 2015

Rapporten er utarbeidet for Karmøy
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	7
3	Om tjenesteområdet	9
4	System for å sikre barns rettigheter til spesialpedagogiske tiltak	11
5	Organisering av PPT	24
6	Konklusjon og anbefalinger	36
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	38
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	39
	Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	43

FIGUR 1: ORGANISERING OPPVEKST- OG KULTURETATEN I KARMØY KOMMUNE	9
FIGUR 2: NØKKELTALL, SPESIALPEDAGOGISK HJELP I BARNEHAGEN	9
FIGUR 3: NØKKELTALL, SPESIALUNDERVISNING I SKOLEN	10
FIGUR 4: TILTAK INNENFOR DET ORDINÆRE OPPLÆGGET I BARNEHAGEN FØR TILMELDING TIL PPT	12
FIGUR 5: TILTAK INNENFOR DET ORDINÆRE OPPLÆRINGSTILBUDET I SKOLEN FØR TILMELDING TIL PPT	12
FIGUR 6: PEDAGOGISK RAPPORT SOM VERKTØY VED TILMELDING TIL PPT	13
FIGUR 7: INNHOLD I SAKKYNDIGE VURDERINGER OM SPESIALUNDERVISNING FRA PPT	14
FIGUR 8: INNHOLD I SAKKYNDIGE VURDERINGER OM SPESIALPEDAGOGISK HJELP FRA PPT	15
FIGUR 9: SKRIFTLIG VARSEL OM SAKSBEHANDLINGSTID TIL FORELDRE	16
FIGUR 10: VENTETID FOR SAKKYNDIG VURDERING	19
FIGUR 11: ORGANISERING INTERNT I PPT FOR Å IVARETA GOD SAMHANDLING MED BARNEHAGE/SKOLE	26
FIGUR 12: SAMHANDLING MELLOM BARNEHAGE OG PPT	26
FIGUR 13: SAMARBEIDSARENAER MELLOM PPT OG BARNEHAGER	27
FIGUR 14: SAMHANDLING MELLOM SKOLE OG PPT	28
FIGUR 15: SAMARBEIDARENAER MELLOM PPT OG SKOLER	28
FIGUR 16: KONTAKTMØTER MELLOM SKOLEN OG PPT SOM SAMARBEIDSARENA	29
FIGUR 17: PPTs ORGANISASJONS- OG KOMPETANSEUTVIKLING (SYSTEMRETTET ARBEID)	30
FIGUR 18: BISTÅR PPT MED SYSTEMRETTET ARBEID I MINDRE GRAD ENN ØNSKELIG FRA SKOLENS SIDE?	31
FIGUR 19: UTARBEIDELSE AV SAKKYNDIGE VURDERINGER INNEN RIMELIG TID	32
FIGUR 20: PPTs KOMPETANSE KNYTTET TIL SAKKYNDIGE VURDERINGER	32
FIGUR 21: BIDRAR PPTs ARBEID TIL Å REDUSERE BEHOVET FOR SPESIALUNDERVISNING?	34

1 Sammendrag

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Karmøy kommune i sak nr. 41/14, gjennomført en forvaltningsrevisjon av spesialpedagogiske tiltak og PPT i Karmøy kommune.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Revisjonen har undersøkt i hvilken grad Karmøy kommune har tilfredsstillende systemer for å sikre at barn under opplæringspliktig alder og skoleelever får oppfylt sin rett til spesialpedagogiske tiltak i samsvar med lovkrav. Videre har revisjonen vurdert hvorvidt organiseringen av kommunens pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er hensiktsmessig, og om arbeidet ved PPT etterlever lovkrav og bidrar til å nå kommunens målsetninger.

Revisjonen har gått igjennom relevant dokumentasjon fra kommunen, og det er gjennomført intervju med til sammen syv personer. Revisjonen har også gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant rektorer og barnehagestyrere i kommunen. I tillegg er det gjennomført en stikkprøvekontroll av til sammen 20 saksmapper med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Sentrale funn og vurderinger

Saksbehandling av forespørsler om spesialpedagogisk hjelp i barnehager og spesialundervisning i skolen

Saksbehandling av forespørsler om spesialpedagogisk hjelp i barnehager og spesialundervisning i skolen foregår etter revisjonens mening i all hovedsak i samsvar med krav i regelverket. PPT tilbyr veiledning til barnehagene og kartleggingsmaterieell til skolene knyttet til arbeidet i fasen før eventuell henvisning, og barnehager og skoler prøver ut tiltak innenfor det ordinære tilbudet i barnehagen og skolen før en sak henvises til PPT. Samtidig viser undersøkelsen at PPT oppfatter at det er forskjeller blant barnehager og skoler med tanke på i hvor stor grad de gjennomfører egne tiltak før tilmelding, og revisjonen mener kommunen bør følge opp de skolene og barnehagene som eventuelt opplever det som utfordrende å vurdere og prøve ut tiltak innenfor det ordinære tilbudet.

Når det gjelder PPTs saksbehandling, har PPT utarbeidet maler og sjekklister for ulike ledd i saksbehandlingen og utarbeidelsen av sakkyndige vurderinger. I hovedsak oppleves de sakkyndige vurderingene å gi tilstrekkelig tydelig informasjon om PPTs vurderinger og anbefalinger, men enkelte av respondentene i spørreundersøkelsen som ble gjennomført etterlyser også ytterligere tydeliggjøring av PPTs anbefalinger. Revisjonen mener PPT bør prioritere arbeidet med å tydeliggjøre sine anbefalinger i de sakkyndige vurderingene slik at de danner et tydelig, faglig grunnlag for fattig av vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning i barnehager og skoler.

Undersøkelsen viser at kommunen ikke har et system som sikrer at foreløpig svar blir sendt til foresatt eller elev dersom enkeltvedtak ikke kan treffes innen en måned etter at henvendelsen er mottatt. Revisjonen mener kommunen må etablere rutiner som sikrer at foreløpig svarbrev sendes ut i saker der dette er påkrevd. Videre mener revisjonen at kommunen bør sikre at ansvaret for innhenting og dokumentering av samtykke fra elevens foreldre eller eleven selv tydeliggjøres i skriftlige rutiner for saksbehandlingen. Når det gjelder enkeltvedtak om tilbud om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, viser revisjonens stikkprøvekontroll at disse gir tilstrekkelig informasjon om hva som vil være et forsvarlig tilbud for barnet/eleven. Revisjonens stikkprøvegjennomgang omfatter samtidig kun et utvalg skoler og barnehager i kommunen, og tilsyn fra fylkesmannen i 2014 viste at enkeltvedtakene ved én skole ikke oppfylte regelverkets krav til enkeltvedtak. Revisjonen mener derfor at kommunen bør sikre at det er etablert et system som gir trygghet for at alle skoler fatter enkeltvedtak i samsvar med krav i regelverket.

Undersøkelsen viser at kommunen ikke har et system for formelt å fastsette når saksbehandlingen i en sak starter, og PPTs saksbehandlingssystem er ikke egnet til å føre kontroll med saksbehandlingstiden. Revisjonen mener kommunen må avklare når saksbehandlingstiden starter i en sak, for å sikre likebehandling av brukere og behandling av sakene innen rimelig tid. Revisjonen mener samtidig det er positivt at undersøkelsen viser at sakkyndige vurderinger i all hovedsak blir utarbeidet innen tre måneder fra henvisning er mottatt.

Overganger mellom barnehage og skole for barn med behov for særlig oppfølging

Karmøy kommune har skriftlige rutiner for overgangen mellom barnehage og skole for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Kommunen har i tillegg hatt et overgangsprosjekt for barn som ikke har sakkyndig vurdering og vedtak fra barnehagen, som nå har blitt et fast tiltak. Revisjonen mener at kommunen bør sikre at overgangsprosjektet innlemmes i kommunens rutiner for overgang mellom barnehage og skole, for å sikre at alle rutiner for disse prosessene foreligger samlet og at det ikke er tvil om hvilke rutiner som gjelder. En gjennomgang av overgangsrutinene med tanke på ytterligere styrking av disse vil kunne bidra til å sikre at alle barn med behov får de tilpasninger det er behov for ved skolestart.

System for å sikre at barns rettigheter til spesialpedagogiske tiltak blir etterlevd

Undersøkelsen viser at det er etablert rutiner for ulike ledd i saksgangen, fra det først opprettes bekymring til enkeltvedtak om spesialpedagogiske tiltak treffes, samt oppfølging av dette. Det går også frem av undersøkelsen at PPT har rutiner, maler og sjekklister til bruk i saksbehandling. Samtidig avdekker undersøkelsen utfordringer knyttet til PPTs kontroll med egen saksbehandling, ettersom saksbehandlingssystemet mangler mulighet til å kontrollere og følge opp saksbehandlingstiden.

Det går frem av undersøkelsen at kommunen som skoleeier har etablert flere kontroller og tiltak for å sikre at barns rettigheter til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning blir etterlevd, jf. kravet om forsvarlig system i opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Revisjonen mener imidlertid at kommunen kan vurdere å systematisere kontrollmekanismene i et mer helhetlig system, samt følge opp og dokumentere hvordan kontroller gjennomføres. En slik systematisering vil gi et enda bedre grunnlag for å vurdere om det er områder som ikke er tilstrekkelig dekket gjennom de systemer som er etablert, og om det eventuelt er behov for å gjøre endringer eller tilpasninger.

Samhandling mellom skoler/barnehager og PPT

Det går frem av undersøkelsen at organiseringen av PPT i hovedsak oppfattes som hensiktsmessig for å ivareta en god samhandling med skoler og barnehager. Samtidig blir det påpekt at PPTs vekst de siste årene, og organiseringen i ulike team, kan skape forvirring i skoler og barnehager knyttet til rollefordeling innad i PPT. Revisjonen mener det er positivt at det er igangsatt et utviklingsarbeid for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen innad i PPT til samarbeidspartnere.

Undersøkelsen viser også at eksisterende samarbeidsarenaer oppleves å fungere hensiktsmessig, og at samarbeidet mellom skoler/barnehager og PPT er godt. Det fremkommer likevel utfordringer knyttet til avklaring av rollefordeling i kontaktmøter der PPT og skole deltar, og at møtene fungerer bedre til å drøfte elever med behov for spesialundervisning enn elever med behov for tilpasninger innenfor det ordinære pedagogiske tilbudet ved skolen. Revisjonen mener kommunen bør sikre at det blir gjort en avklaring av rollefordelingen i kontaktmøter, og sikre at retningslinjene for kontaktmøtene er godt kjent hos alle involverte parter slik at møtene kan gjennomføres etter hensikten. For at PPT skal kunne bistå skolene i deres arbeid når det gjelder utprøving av tiltak i den ordinære undervisningen, bør kommunen også vurdere hva som kan gjøres for å sikre at kontaktmøtene fungerer som en god arena for å drøfte denne typen spørsmål.

PPTs systemrettede arbeid overfor skoler

Undersøkelsen viser at PPT er bevisst sitt ansvar for å drive systemrettet arbeid slik det fremgår av Opplæringslovens § 5-6, 2. ledd, og at både PPTs organisering og etableringen av samarbeidsfora legger til rette for systemrettet arbeid. Samtidig viser undersøkelsen at skolene primært etterspør bistand fra PPT i enkeltsaker, og revisjonen mener kommunen bør arbeide for å tydeliggjøre ytterligere overfor skolene hvordan de ulike teamene i PPT kan bistå skolene i systemrettet arbeid.

PPTs kapasitet og kompetanse

Undersøkelsen viser at PPT i de fleste tilfeller har kapasitet til å behandle nye henvisninger og utarbeide sakkyndig vurdering innen tre måneder. Revisjonens undersøkelser gir ikke indikasjoner på at PPT i kommunen mangler kompetanse til å utføre sakkyndige vurderinger i samsvar med opplæringslovens bestemmelser. Undersøkelsen indikerer samtidig at kommunen har utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde psykologkompetanse, og revisjonen mener at kommunen bør fortsette å ha fokus på identifisering av aktuelle rekrutteringstiltak mot denne typen fagpersonell.

PPTs oppfølging av kommunens målsetning om å redusere behovet for spesialundervisning i skolene

Undersøkelsen viser at kommunen har nedfelt overordnede, strategiske målsetninger for skole- og barnehagesektoren i kommunen. Målsetningene er å sikre færrest mulig vedtak om spesialpedagogiske tiltak gjennom å etablere et helhetlig, allmennpedagogisk opplæringstilbud i barnehage og skole. Det fremkommer videre av undersøkelsen at PPT er kjent med kommunens målsetninger, og gjennomføre ulike tiltak for å møte disse, blant annet gjennom tiltak knyttet til kompetanse- og organisasjonsutvikling i skoler og barnehager, tilbud om veiledning av skolene gjennom veiledningsteam og årlige dialogmøter, samt bistand og assistanse i enkeltsaker gjennom kontaktmøter på den enkelte skole.

Anbefalinger

Revisjonen anbefaler at Karmøy kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Kommunen bør gjennomgå PPTs maler, og vurdere om disse bør justeres for å øke tydeligheten i de sakkyndige vurderingene.
2. Kommunen må etablere rutiner som sikrer at foreløpig svar sendes ut i saker der dette er påkrevd, jf. krav i forvaltningsloven § 11a.
3. Kommunen bør avklare på hvilket tidspunktet saksbehandlingstiden i en sak starter, slik at dette fremstår entydig for alle involverte parter.
4. Kommunen bør sikre at overgangsprosjektet for barn som skal begynne på skolen innlemmes i kommunens rutiner for overgang mellom barnehage og skole, for å sikre at alle rutiner for disse prosessene foreligger samlet og at det ikke er tvil om hvilke rutiner som gjelder.
5. Kommunen bør sikre at PPT og skolene avklarer rollefordelingen i kontaktmøter, og sikre at retningslinjene for kontaktmøtene er godt kjent hos alle involverte parter slik at møtene kan gjennomføres etter hensikten.
6. Kommunen bør sikre at det tydeliggjøres overfor både skoler og barnehager hvordan de ulike teamene i PPT kan bistå skoler og barnehager i systemrettet arbeid.
7. Kommunen bør gjøre nærmere undersøkelser og eventuelt sette i verk tiltak for å sikre at alle skoler følger opp krav i opplæringsloven om å vurdere og prøve ut tiltak før eventuell henvisning til PPT.
8. Kommunen bør vurdere å systematisere skoleeiers kontrollmekanismer som skal sikre etterlevelse av barns rettigheter til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, herunder sikre oppfølging og dokumentasjon av kontrollene, jf. opplæringsloven § 13-10.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av spesialpedagogiske tiltak og PPT i Karmøy kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Karmøy kommune i sak nr. 41/14.

2.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke tilbudet om spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder og spesialundervisningstilbudet ved skolene, og undersøke om saksbehandlingsprosessen for vedtak om slike tiltak etterlever lovkrav. Videre har prosjektet hatt som formål å vurdere om organiseringen av PPT er hensiktsmessig, og om arbeidet ved PPT etterlever lovkrav og bidrar til å nå kommunens målsetninger.

Med bakgrunn i formålet med prosjektet er det formulert følgende problemstillinger:

1. Har Karmøy kommune tilfredsstillende systemer for å sikre at barn under opplæringspliktig alder og skoleelever som har behov for det, får oppfylt sin rett til henholdsvis spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning?
 - a. Er saksbehandlingen knyttet til forespørsler om spesialpedagogisk hjelp i barnehager i samsvar med krav i regelverket?
 - b. Er saksbehandlingen knyttet til forespørsler om spesialundervisning i skolene i samsvar med krav i regelverket?
 - c. Fungerer overganger mellom barnehage og skole tilfredsstillende for barn med behov for særlig oppfølging (ev. vedtak)?
 - d. Har kommunen et forsvarlig system for å sikre at barns rettigheter til spesialpedagogiske tiltak blir etterlevd?
2. Er organiseringen av PPT hensiktsmessig?
 - a. Er det etablert hensiktsmessige system for samhandling mellom skoler/barnehager og PPT?
 - b. I hvilken grad følger PPT opp krav om å drive systemrettet arbeid overfor skolene?
 - c. Har PPT tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utføre nødvendig sakkyndig arbeid (individrettet arbeid)?
 - d. I hvilken grad følger PPT opp kommunens målsetninger for det spesialpedagogiske arbeidet i barnehager og skoler?
 - e. I hvilken grad bidrar PPTs arbeid til å redusere behovet for spesialundervisning i skolene?

2.3 Avgrensning

Når det gjelder tilbudet om spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder, er prosjektet avgrenset til å fokusere på prosesser knyttet til tildeling av spesialpedagogisk hjelp for barn som går i barnehage. Når det gjelder spesialundervisning, er prosjektet avgrenset til å omhandle prosesser knyttet til tildeling av spesialundervisning for elever i ordinær skolepliktig alder.

2.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001), og er gjennomført i tidsrommet mars 2015 til juni 2015.

2.4.1 Dokumentanalyse

Dokumenter i form av blant annet lover, lovforarbeid og veiledere knyttet til spesialpedagogiske tiltak, samt planer, retningslinjer, prosedyrer, rapporter, statistikk og annen informasjon fra kommunen er brukt som bakgrunnsdata, revisjonskriterier og faktagrunnlag.

2.4.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervjuer med utvalgte personer som jobber med tildeling av spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning i kommunen.

Totalt har revisjonen gjennomført syv intervjuer.

2.4.3 Spørreundersøkelse

Revisjonen har sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle rektorene ved skolene og alle styreere i både private og kommunale barnehager i Karmøy kommune, for å få informasjon om hvordan det spesialpedagogiske arbeidet og samarbeidet med PPT fungerer i praksis.

Undersøkelsen ble sendt ut til totalt 59 respondenter. Det var 34 respondenter som besvarte spørreundersøkelsen, og dette utgjør en svarprosent på 57,6 %.

2.4.4 Stikkprøver

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av 20 saksmapper med vedtak om spesialpedagogiske tiltak, der 10 saker gjelder spesialpedagogisk hjelp i barnehage og 10 saker gjelder spesialundervisning i skolene. Stikkprøvegjennomgangen har hatt fokus på etterlevelse av krav til saksbehandlingen.

2.4.5 Statistikk

Revisjonen har innhentet statistikk fra Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI) og KOSTRA-databasen¹ for å belyse temaene i problemstillingene.

2.4.6 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju ble sendt til de som var intervjuet for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som har blitt benyttet i rapporten.

Rapporten er sendt til rådmannen for verifisering og høringsuttalelse. Revisjonen fikk som tilbakemelding fra kommunen at rapporten ikke inneholder noen faktafeil av en slik karakter at det er behov for noen oppretting/endring. Videre ble det opplyst at rådmannen ikke så behov for å komme med en høringsuttalelse til rapporten. Kommunens tilbakemelding på forespørsel om høring er vedlagt rapporten (vedlegg 1).

2.5 Revisjonskriterier

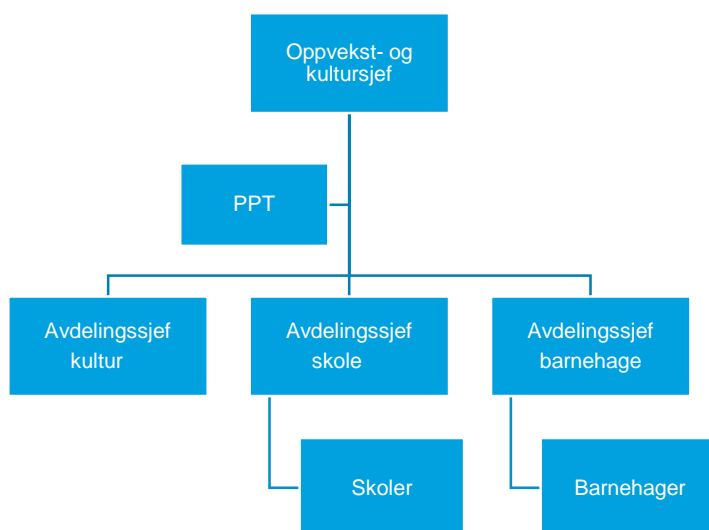
Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra opplæringsloven og forvaltningsloven. Kriteriene er nærmere presentert i vedlegg 2 til rapporten.

¹ KOSTRA står for «Kommune-Stat-Rapportering»

3 Om tjenesteområdet

3.1 Organisering

Oppvekst- og kulturetaten i Karmøy kommune består av avdelingene skole, barnehage og kultur, og ledes av oppvekst- og kultursjefen. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er organisert som en fagstab under oppvekst- og kultursjefen. Leder av PPT er organisert på samme nivå som avdelingssjefene, og er en del av etatsledergruppen.



Figur 1: Organisering Oppvekst- og kulturetaten i Karmøy kommune

I intervjuer blir det av flere fremholdt at organiseringen av PPT som en del av oppvekst- og kultursjefens stab, bidrar til at PPT er involvert i prosessene forut for beslutninger som blir fattet av etatsleder og avdelingssjefer for henholdsvis skole og barnehage. I intervju blir det også gitt uttrykk for at samarbeidet mellom leder PPT og etatsledelsen fungerer godt.

3.2 Spesialpedagogiske tiltak i Karmøy kommune

Tall fra KOSTRA² viser at 10,9 prosent av barnehagebarn i Karmøy får ekstra ressurser i form av spesialpedagogisk hjelp. Andelen barn i barnehagene i Karmøy kommune med spesialpedagogiske tiltak er lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppen, fylket og landet ellers.

Figur 2: Nøkkeltall, spesialpedagogisk hjelp i barnehagen

	Karmøy 2014	Rogaland 2014	Kommunegruppe 13 2014	Landet 2014
Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage	10,9	17,9	16,8	17,3

² KOSTRA står for «Kommune-Stat-Rapportering»

Videre viser tall fra KOSTRA at andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning i Karmøy kommune i 2014 var 7,1 prosent. Andelen elever med spesialundervisning er redusert fra 8,1 i 2012, og er uendret fra 2013 til 2014.

Andelen elever med vedtak om spesialundervisning i 2014 var lavere enn både gjennomsnittet i Rogaland, sammenlignbare kommuner (KOSTRA-gruppe 13) og landsgjennomsnittet samme år.

Figur 3: Nøkkeltall, spesialundervisning i skolen

	Karmøy 2014	Karmøy 2013	Karmøy 2012	Kommunegr. 13 2014	Rogaland 2014	Landet 2014
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	7,1	7,1	8,1	7,6	8,1	8,0

I tillegg til ordinær spesialundervisning ved den enkelte elevs skole, har kommunen et tilbud om spesialundervisning ved alternative opplæringsarenaer. I 2011 ble Vågen læringscenter vedtatt som organisering av alternativ opplæring i Karmøy kommune. Vågen læringscenter består av Holmen skole, Tårnet skole og Bøtoppen.

Inntak til Vågen læringscenter gjøres etter en egen inntaksprosedyre³. På revisjonstidspunktet er det er totalt 39 elever som har tilbud om spesialundervisning ved Vågen læringscenter, fordelt på åtte elever med fulltidsplasser ved Tårnet, seks elever med fulltidsplasser på Holmen skole og 25 elever med deltidsplasser på Bøtoppen.

³ Karmøy kommune (2011): *Inntaksprosedyre for Vågen Læringscenter*

4 System for å sikre barns rettigheter til spesialpedagogiske tiltak

Har Karmøy kommune tilfredsstillende systemer for å sikre at barn under opplæringspliktig alder og skoleelever som har behov for det får oppfylt sin rett til henholdsvis spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning?

4.1 Er saksbehandlingen knyttet til forespørsler om spesialpedagogisk hjelp i barnehager og spesialundervisning i skolen i samsvar med krav i regelverket?⁴

4.1.1 Faktagrunnlag

Kommunens saksbehandling knyttet til forespørsler om spesialpedagogisk hjelp til barn i førskolealder⁵ og spesialundervisning til barn i skolealder⁶ foregår i flere faser.

Barnehagenes og skolenes ansvar før henvisning til PPT

Kommunens prosedyrer legger til grunn at når ansatte i barnehagen får grunn til bekymring over et barns utvikling og utbytte av barnehagetilbudet, skal pedagogisk leder kontakte barnehagestyrer. Styrer og pedagogisk leder gjennomfører enkel kartlegging og observasjon.⁷ For barn i barnehagen fremgår det også av kommunens retningslinjer at styrer eller pedagogisk leder er ansvarlig for å gi informasjon til foreldre, og drøfte tiltak i barnehagen før en eventuell henvisning til PPT, og at henvisning til PPT skal skje i samråd med foreldre.⁸

Det blir forklart i intervjuer at PPT vektlegger tidlig innsats og veiledning mot barnehagesektoren i større grad enn tidligere. PPT tilbyr blant annet hjelp til barnehager i kartleggingsarbeidet der det er behov for dette. Det trekkes frem i den forbindelse at PPT opplever at flere barnehager benytter seg av muligheten for tidlig veiledning fra PPT, gjennom bruk av PPTs veiledningsteam (se avsnitt 5.1), og at dette har medført at barnehagene har blitt flinkere til å sette i gang egne tiltak for barn med behov for dette tidligere enn det som var tilfellet før, da en i større grad henviste barn direkte til PPT, og avvartet sakkyndig vurdering før tiltak ble iverksatt.

Når det gjelder i hvilken grad tiltak for å tilpasse undervisningen innenfor det ordinære opplæringstilbudet forsøkes ved skolen før PPT kontaktes, opplyses det i intervju at PPT opplever at det er forskjeller mellom skolene i kommunen. Enkelte skoler gjør dette i større grad enn andre.

I spørreundersøkelsen som er gjennomført blant rektorer og barnehagestyrere i kommunen, ble det stilt spørsmål om barnehagen og skolen forsøker å løse utfordringer for barn med særskilte behov

⁴ Kapittel 4.1 omfatter to problemstillinger som her blir besvart samlet fordi store deler av faktagrunnlaget er sammenfallende. Dette gjelder problemstilling 1 a) «Er saksbehandlingen knyttet til forespørsler om spesialpedagogisk hjelp i barnehager i samsvar med krav i regelverket?» og problemstilling 1 b) «Er saksbehandlingen knyttet til forespørsler om spesialundervisning i skolene i samsvar med krav i regelverket?» (se kapittel 2.2 i rapporten for presentasjon av alle problemstillingene).

⁵ Karmøy kommune (udatert): *Retningslinjer for saksbehandling i Karmøy kommune. Prosedyre for søknad om spesialpedagogisk hjelp, sakkyndig vurdering og tildeling av ressurser for barn i barnehagen.*

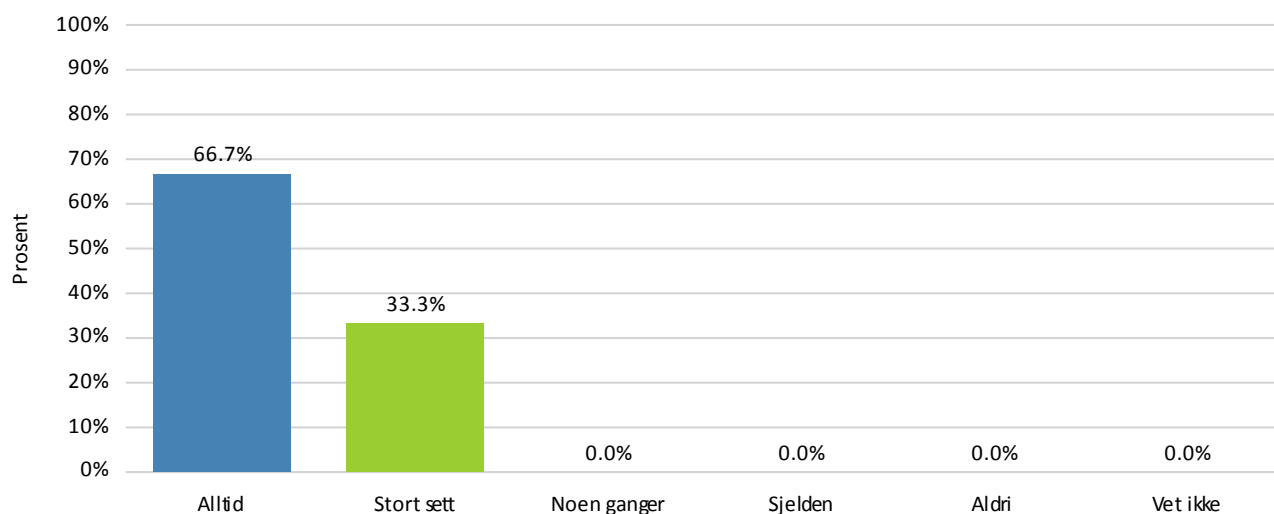
⁶ Karmøy kommune (udatert): *Retningslinjer for saksbehandling i Karmøy kommune. Prosedyre for tilmelding til PPT, enkeltvedtak om spesialundervisning, utforming av IOP og rapport om spesialundervisning.*

⁷ Karmøy kommune (udatert): *Retningslinjer for saksbehandling i Karmøy kommune. Prosedyre for søknad om spesialpedagogisk hjelp, sakkyndig vurdering og tildeling av ressurser for barn i barnehagen.*

⁸ Karmøy kommune (udatert): *Retningslinjer for saksbehandling i Karmøy kommune. Prosedyre for søknad om spesialpedagogisk hjelp, sakkyndig vurdering og tildeling av ressurser for barn i barnehagen.*

innenfor det ordinære opplegget før tilmelding til PPT. Blant barnehagestyrerne som besvarte undersøkelsen, var det 66,7 prosent som oppgav at barnehagen alltid forsøker å tilrettelegge og løse utfordringer for barn innenfor det ordinære opplegget før tilmelding. Ingen oppga at dette sjelden eller aldri blir gjort.

Figur 4: Forsøker barnehagen å løse utfordringer for barn med særskilte behov innenfor det ordinære opplegget i barnehagen før tilmelding til PPT? (Kun barnehagestyrere, N=21)

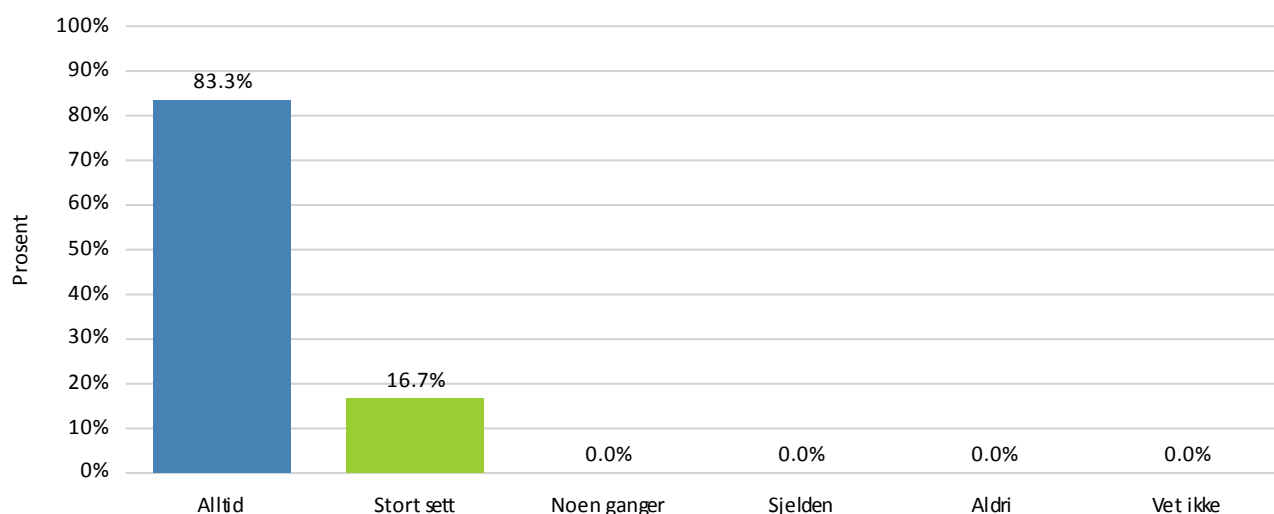


Når det gjelder skolens ansvar før eventuell henvisning til PPT, har PPT utarbeidet en oversikt over ulike typer kartleggingsmateriell som kan benyttes av skolene før eventuell tilmelding til PPT gjøres fra skolens side.⁹ Det blir også opplyst om at kontaktmøter som gjennomføres mellom PPT og skolene (se kapittel 5.1.1.2 for mer om kontaktmøter) benyttes til å drøfte enkeltsaker før eventuell henvisning til PPT.

Det fremgår av kommunens retningslinjer at rektor er ansvarlig for å innhente samtykke fra foreldre til at barnets opplærings situasjon drøftes med skolens kontaktperson ved PPT.¹⁰

Blant rektorene som besvarte undersøkelsen, oppgav 83,3 prosent at skolen alltid forsøker tiltak innenfor ordinær opplæring med formål å gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen før en sak blir henvist til PPT. Ingen oppga at dette sjelden eller aldri blir gjort.

Figur 5: Vurderer og prøver skolen tiltak innenfor det ordinære opplærings tilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før tilmelding til PPT? (Kun rektorer, N=12)



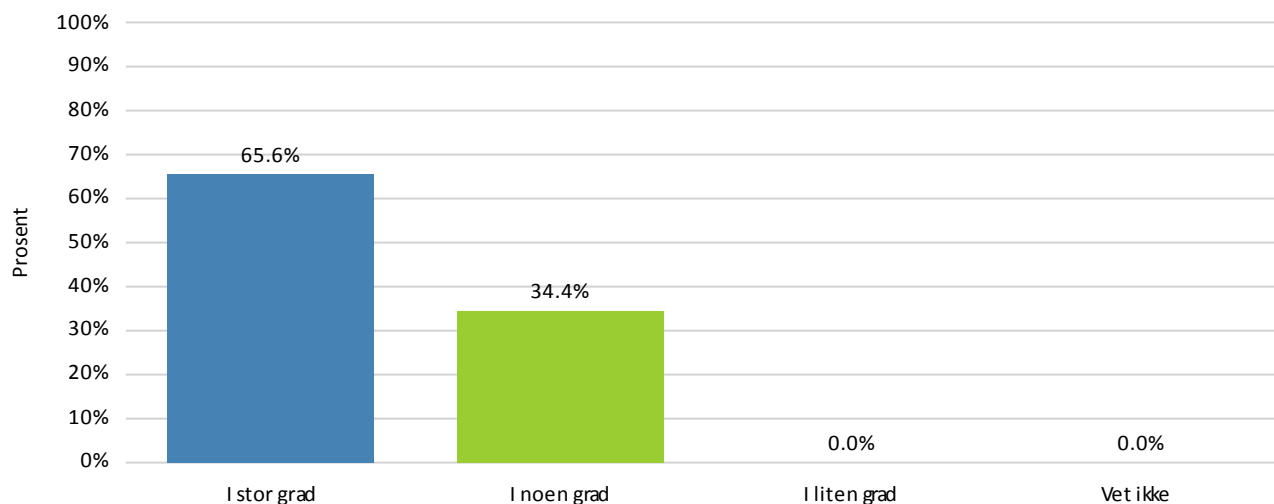
⁹ Karmøy kommune (udatert): *Forslag til kartleggingsmateriell som skolene kan bruke før henvisning til PP-tjenesten*

¹⁰ Karmøy kommune (udatert): *Prosedyre før eventuell tilmelding til PPT.*

I tilfeller der barnehagen eller skolen etter kartlegging og utprøving av tiltak vurderer at de ikke kan gi barnet/eleven et forsvarlig utbytte av det ordinære tilbudet, skal saken henvises til PPT. Skolene og barnehagene henviser en sak til PPT ved å benytte et henvisningsskjema, som ligger tilgjengelig på kommunens nettsider.¹¹ Barnehagen eller skolen skal også fylle ut pedagogisk rapport, som er et vedlegg til henvisningsskjemaet. I intervjuer opplyses det at fra barnehagenes side inneholder en pedagogisk rapport vurdering av barnets utviklingsvansker. I pedagogisk rapport som legges ved henvisning til PPT skal skolene vurdere elevens utbytte av ordinær undervisning opp mot kompetansemålene som er fastsatt.

I spørreundersøkelsen som er gjennomført blant rektorer og barnehagestyrere i kommunen, ble det stilt spørsmål om hvordan pedagogisk rapport som verktøy fungerer ved tilmelding til PPT.

Figur 6: I hvilken grad opplever du at pedagogisk rapport er et godt verktøy ved tilmelding til PPT? (N=32)



Blant respondentene som besvarte undersøkelsen oppgav i overkant av 65 prosent at de i stor grad opplever pedagogisk rapport som et godt verktøy ved henvisning til PPT. Om lag 35 prosent svarte at pedagogisk rapport i noen grad er et godt verktøy.

Det påpekes fra PPT at de pedagogiske rapportene er viktige elementer i PPTs videre arbeid. Fra PPT sin side vises det videre til at det er stor variasjon i kvaliteten på de pedagogiske rapportene som mottas fra skolene. Det er også pekt på at det er ulikheter mellom skolene i kommunen når det gjelder å prøve ut tiltak innenfor den ordinære opplæringen. Enkelte skoler forsøker egen tiltak før en eventuell henvisning til PPT, mens ved andre skoler er det kort vei fra bekymring til henvisning til PPT.

PPTs saksbehandling og utarbeidelse av sakkyndig vurdering

Det går frem av tall fra GSI for Karmøy kommune at for skoleåret 2014-15 ble 516 elever henvist fra skolene til PPT.¹² Av disse ble 376 tilrådd spesialundervisning av PPT. Dette var en reduksjon fra 541 henviste saker i 2013 og 382 tilrådinger om spesialundervisning for skoleåret 2013. I intervju opplyser PPT at det var 149 aktive saker hos PPT for barn under skolealder i 2014.

Det er opprettet maler for ulike trinn i saksbehandlingen. PPT er på tidspunktet for revisjonen i en prosess med å oppdatere, og skifte ut, maler til bruk i saksbehandlingen. Det blir forklart at på grunn av stort arbeidspress i PPT, har de valgt å innføre de nye malene gradvis. Det har vært nedsatt en arbeidsgruppe bestående av inspektører fra skoler, lærere og representanter fra PPT i arbeidet med å utvikle de nye saksbehandlingsmalene.

Det blir forklart i intervju at det blir foretatt fordeling av saker innad i PPT hver uke. De merkantilt ansatte ved PPT registrerer ny klient i saksbehandlingsprogrammet når en henvisning mottas, oppretter en fysisk saksmappe og legger denne på tilegnet sted for fordeling av nye saker. Leder PPT går fortløpende gjennom nye saker, og tildeler saker til saksbehandler basert på hvilken skole eleven

¹¹ <http://www.karmoy.kommune.no/no/tema/skole-og-utdanning/karmoy-ppt/>

¹² Tallene fra GSI inkluderer videreføring for elever som allerede har vedtak om spesialundervisning.

går på og hvilken problematikk saken dreier seg om. Merkantil ressurs tildeler saken til riktig saksbehandler i saksbehandlingssystemet før saksmappen tildeles til saksbehandler.

Revisjonen får opplyst at det som regel tar mellom fire og fem arbeidsdager fra en henvisning mottas hos PPT til mappen er fysisk overlevert til saksbehandler. Dette varierer etter hvor raskt leder for PPT får anledning til å gjennomgå innkomne henvisninger.

Det er utarbeidet interne rutiner for sakkyndig vurdering og tilråding i PPT, hvor det fremgår at etter fordeling av sak, skal det foretas utredning, som omfatter samtale med foreldre, barnehage/skole og eventuell observasjon¹³. I intervjuer opplyses det at saksbehandlere følger opp saker fortløpende, og at de kaller inn til møte med foreldre i henhold til rutinen. PPT-kontoret har ikke ventelister.

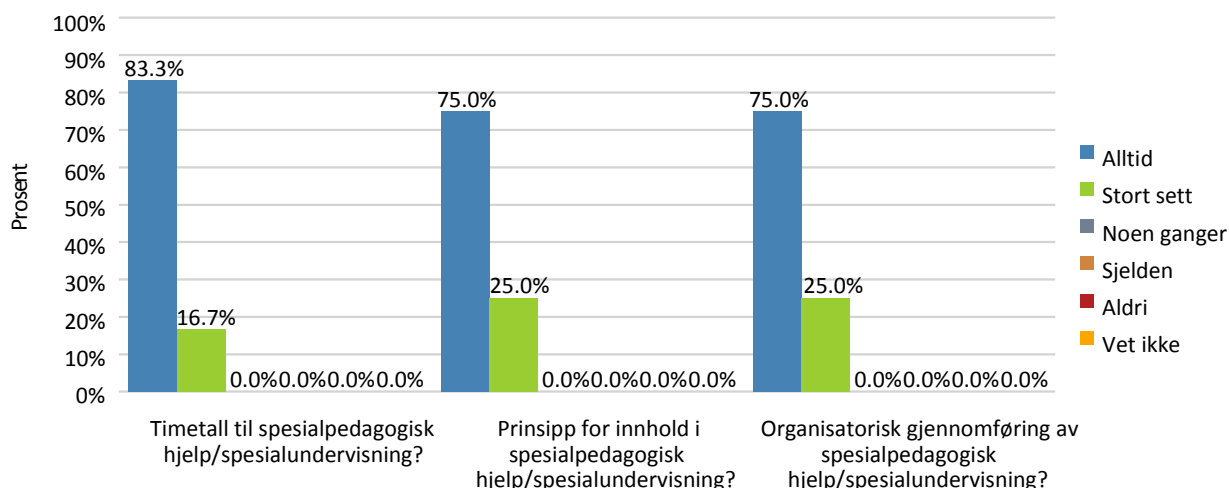
Det går frem av kommunens retningslinjer at rektor ved skolen er ansvarlig for å innhente samtykke både til at barnets opplærings situasjon drøftes med PPT dersom det skal prøves ut tiltak knyttet til den ordinære undervisningen, og til at saken henvises til sakkyndig vurdering av PPT. Foreldre signerer også på henvisningsskjemaet skolen sender til PPT. PPT har ikke rutiner for å dokumentere samtykke til at sakkyndig vurdering utarbeides, men det opplyses at PPT har kommunikasjon med foreldre, og involverer dem ved å kalle inn til en foreldresamtale når det mottas en henvisning til sakkyndig vurdering. Det er utarbeidet en intern sjekklister til bruk av saksbehandlerne i arbeidet med utredning og utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Sjekklisten inneholder aktuelle utredninger som skal eller kan legges til grunn, innen områdene lese- og skrivevansker, matematikk, generelle lærevansker, AD/HD-problematikk, psykososiale vansker, problematikk hos barn før skolepliktig alder, samt for voksne og minoritetsspråklige.

Det opplyses videre at PPT vektlegger fortløpende saksbehandling for å sikre at elever som blir henviset for sakkyndig vurdering i løpet av et skoleår skal få et tilbud om spesialundervisning i inneværende skoleår. Om våren avholdes dialogmøter, og skolene sender lister til PPT med oversikt over elever med behov og antall timer inneværende år, slik at PPT kan planlegge behov for nye sakkyndige vurderinger i løpende saker. PPT skriver i hovedsak sakkyndige vurderinger for ett skoleår om gangen. Det presiseres imidlertid at i tilfeller der et barn har store vanskeligheter, for eksempel en psykisk utviklingshemming, kan det skrives sakkyndig vurdering som er gyldig i inntil tre år.

I intervjuer blir det av flere pekt på at det har vært drøftet at PPT har et forbedringspotensial når det gjelder å utarbeide tydelige og presise sakkyndige vurderinger. Det opplyses at kommunen sentralt og PPT har hatt et samarbeid om å forbedre innholdet i de sakkyndige vurderingene.

I spørreundersøkelsen fikk respondentene anledning til å vurdere om innholdet i de sakkyndige vurderingene fra PPT gir tilstrekkelig informasjon og anbefalinger når det gjelder timetall, prinsipper for innhold og organisatorisk gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Figur 7: Inneholder sakkyndige vurderinger tilstrekkelig informasjon/anbefalinger om timetall, prinsipper for innhold og organisatorisk gjennomføring av spesialundervisning? (Kun rektorer, N=12)

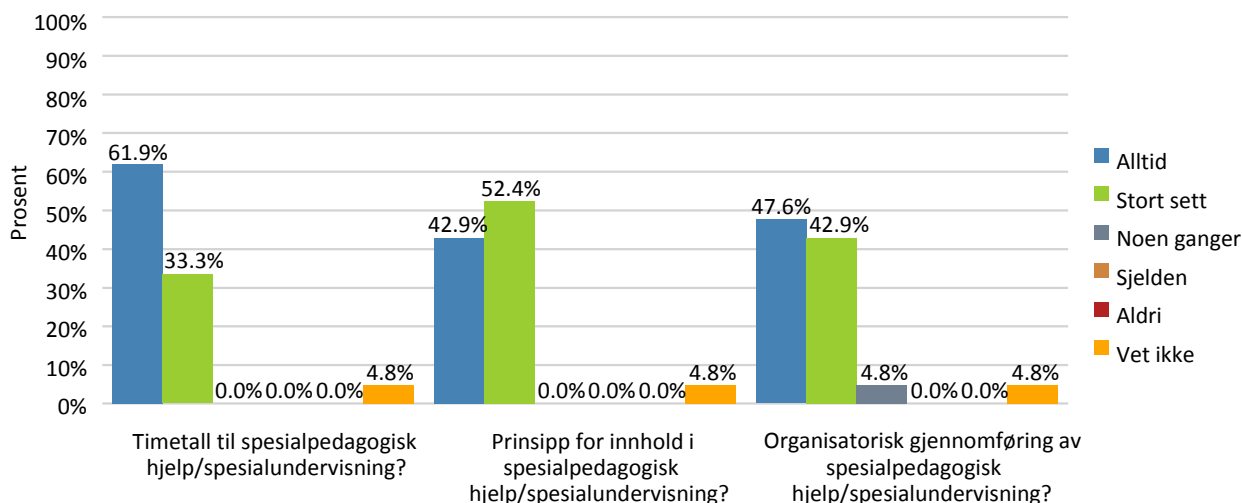


¹³ Karmøy kommune PPT (udatert): *Rutiner ved vurdering og tilråding etter §5 – saksgang.*

Figuren over viser svarene fra rektorene som besvarte undersøkelsen. Av rektorene som svarte var det i overkant av 83 prosent som ga uttrykk for at det alltid gis tilstrekkelig informasjon om timetall i de sakkyndige vurderingene. Når det gjelder både innhold og organisering av spesialundervisning, svarte 75 prosent av rektorene at de sakkyndige vurderingene alltid gir tilstrekkelig informasjon og anbefalinger. Ingen av rektorene som besvarte undersøkelsen mener at de sakkyndige vurderingene sjelden eller aldri gir god nok informasjon eller anbefalinger på de tre områdene som ble vurdert.

Figuren under viser barnehagestyrernes svar på spørsmålet om hvorvidt PPT gir tilstrekkelig informasjon og anbefalinger når det gjelder timetall, prinsipper for innhold og organisatorisk gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp i sakkyndige vurderinger.

Figur 8: Inneholder sakkyndige vurderinger fra PPT tilstrekkelig informasjon/anbefalinger når det gjelder timetall, prinsipper for innhold og organisatorisk gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp? (Kun barnehagestyrere, N=21)



Om lag 62 prosent av barnehagestyrerne som besvarte undersøkelsen mener at det alltid gis tilstrekkelig informasjon om timetall i de sakkyndige vurderingene. Når det gjelder både innhold og organisering av spesialundervisning, svarte 42,9 prosent av barnehagestyrerne at de sakkyndige vurderingene alltid gir tilstrekkelig informasjon og anbefalinger, mens 52,4 prosent mente at sakkyndigvurderinger stort sett gir tilstrekkelig informasjon. Det var 47,6 prosent av barnehagestyrerne som oppgav at de sakkyndige vurderingene fra PPT gir tilstrekkelig informasjon og anbefalinger om organisering av spesialpedagogisk hjelp. Ingen av barnehagestyrerne mente at PPTs sakkyndige vurderinger sjelden eller aldri gir tilstrekkelig informasjon på de tre områdene som er vurdert.

I intervju blir det forklart at utarbeidelsen av sakkyndige vurderinger i løpende saker, for barn/elever som allerede har enkeltvedtak, skal gjøres før oppstart av et nytt barnehageår/skoleår. De sakkyndige vurderingene baserer seg til dels på erfaringene med tilrettelegging i barnehagen eller spesialundervisning fra inneværende år for hver enkelte barn/elev. PPT får tilsendt rapporter fra barnehagene og skolene som gir oversikt over den opplæringen som er blitt gitt, og en vurdering av barnets/elevenes utvikling. Rapportene brukes som grunnlag for å vurdere om spesialpedagogiske tiltak skal fortsette, endres eller avsluttes.

Det opplyses i intervju at kommunen i 2015 gjør forsøk med at barnehagene og skolene utarbeider kun én rapport per barnehageår/skoleår, i stedet for halvårslige rapporter. Det blir påpekt at det kan være utfordrende for PPT å møte tidsfrister i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndige vurderinger i løpende saker, blant annet fordi skolene ikke alltid overholder frister for å sende inn rapporter. Det blir i intervjuer pekt på at dette kan gi konsekvenser foreldre og barn med tanke på mottak av vedtak og klageadgang. Dersom sakkyndig vurdering først foreligger slik at det kan fattes vedtak sent i juni, vil klagefristen på enkeltvedtaket løpe inn i sommerferien, noe man fra kommunens side ønsker å unngå så langt det lar seg gjøre. I tillegg til løpende saker, skal det også utarbeides sakkyndige vurderinger i nye saker som blir henvist til PPT.

Etter interne rutiner, skal PPT avslutte en sak etter at sakkyndig vurdering er oversendt barnehagen eller skolen.¹⁴ PPT sender brev til foreldre hvor det orienteres om at saksbehandlingen er ferdig og PPT avslutter saken. Det opplyses i brevet til foreldre at PPT vil være tilgjengelig for å gi skolen veiledning om ønskelig.¹⁵

I saksmappene revisjonen gjennomgikk i forbindelse med stikkprøvene forelå det ikke i alle tilfeller samtykkeskjemaer i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Det fremgikk likevel av samtlige mapper at foreldre var involvert i prosessene, og hadde hatt korrespondanse med PPT og mottatt møteinnkallelser og lignende.

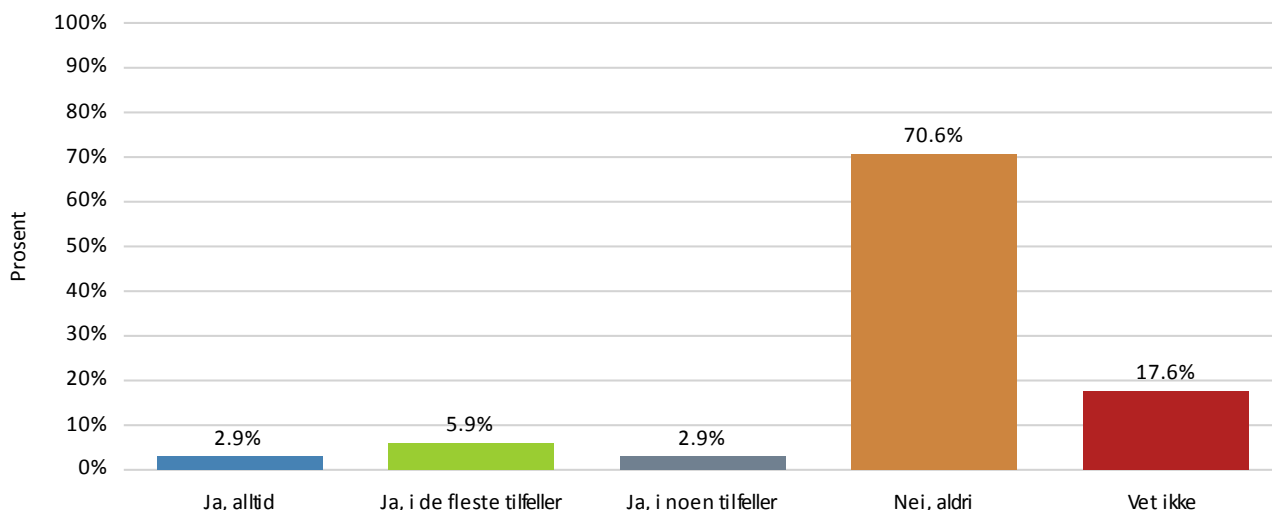
Foreløpig svar

I kommunens retningslinjer for saksbehandling heter det at foreløpig svar skal sendes til foresatte/elev dersom enkeltvedtak ikke kan treffes innen én måned etter at henvendelsen er mottatt. Det foreløpige svaret skal gjøre rede for hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og om mulig anslå når endelig svar kan forventes.¹⁶

Det er utarbeidet en mal for foreløpig svar som skal sendes ut av rektor.¹⁷ Det fremgår av malen at det i foreløpig svar skal gis informasjon om årsaken til at saksutredningen vil ta lenger tid enn én måned. Det skal også opplyses om når skolen forventer å motta sakkyndig vurdering eller annen grunnlagsdata som er nødvendig for å fatte vedtak, og tidspunkt for når enkeltvedtak kan påregnes mottatt.

Kommunen har imidlertid ikke noe system som sikrer at det i praksis sendes ut foreløpig svar i saker knyttet til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. I spørreundersøkelsen som ble sendt ut til rektorer og barnehagestyrere svarte 70,6 prosent av respondentene at det aldri sendes ut slike foreløpige svar. I underkant av 10 prosent av styrere og rektorer oppgir at det alltid eller i de fleste tilfeller sendes ut foreløpig svar dersom det tar mer enn 1 måned å ferdigstille saksbehandlingen.

Figur 9: Sender barnehagen/skolen ut skriftlig varsel om saksbehandlingstid til foreldre dersom vurdering av behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning ikke kan ferdigstilles innen 1 måned? (N=34)



Respondentene som svarte at det ikke blir sendt ut foreløpig svar, fikk anledning til å utdype om det foregår annen dialog med foreldre for å informere om forventet saksbehandlingstid. Av svarene fremgår det at mange skoler og barnehager har muntlig dialog med foreldre med oppdateringer, enten per telefon, i uformelle møter eller i samarbeidsmøter. Enkelte har pekt på at de ikke har rutiner på dette området, og at det ikke har vært bevissthet rundt å orientere foreldre om forventet saksbehandlingstid.

¹⁴ Karmøy kommune PPT (udatert): *Rutiner ved sakkyndig vurdering og tilråding etter §5 – saksgang.*

¹⁵ Karmøy kommune PPT (udatert): *Avslutning av saksbehandling ved PPT. Brevmal.*

¹⁶ Karmøy kommune (udatert): *Retningslinjer og lovkrav knyttet til utforming av enkeltvedtak om spesialundervisning*

¹⁷ Karmøy kommune (udatert): *Foreløpig svar vedrørende spesialundervisning (mal).*

Alle sakkyndige vurderinger som ble gjennomgått i revisjonens stikkprøvegjennomgang viste til hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som var grunnlaget for vurderingen, innhold i tilbudet eleven har behov for, organisering av tiltakene rundt eleven, kompetansebehov og antall timer spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp som anbefales.

Enkeltvedtak

Myndighet til fordeling av ressurser i forbindelse med spesialpedagogiske tiltak og fordeling av ressurser til særlige tiltak for barn i førskolealder i Karmøy kommune er delegert til rådmannen.¹⁸

Vedtaksmyndigheten er videredelegert til avdelingssjef for barnehager i kommunen.

Saksbehandlingen foretas av en førstekonsulent som er ansatt i avdelingslederens stab, på bakgrunn av sakkyndige vurderinger fra PPT. Avdelingssjefen har formell vedtaksmyndighet, og godkjenner og signerer vedtakene. Vedtakene sendes til styrer i barnehagen og barnets foreldre. I intervjuer opplyses det at kommunen vurderer om vedtaksmyndigheten for disse vedtakene skal delegeres til styrere i barnehagene. På tidspunktet for revisjonen er det ikke fattet noen beslutning om dette.

Det går ikke entydig frem av kommunens retningslinjer hvem som er ansvarlig for å innhente samtykke til at det treffes vedtak om spesialpedagogisk hjelp til barn i barnehage. Av retningslinjer for saksbehandling går det frem at oppvekst- og kultursjefen har delegert adgangen til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning til skolen ved rektor, og etter at PPT har oversendt sin sakkyndige vurdering til skolen, skal rektor vurdere og avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning eller ikke og fatte et enkeltvedtak.¹⁹ Det fremgår også at rektor er ansvarlig for å innhente samtykke fra foreldre til at det fattes vedtak om spesialundervisning.

Gjennom stikkprøvegjennomgangen av saksmapper hos PPT fremkom det ikke dokumentasjon på at rektor eller barnehageavdelingen som fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp har innhentet samtykke til at det fattes vedtak fra foreldre, eventuelt fra elever som som er eldre enn 15 år. I intervju blir det opplyst det er praksis i kommunen å hente inn samtykke fra foreldre før det fattes vedtak, og at dialog med foreldre vektlegges. Et tilsyn utført av Fylkesmannen i Rogaland ved Skudenenes ungdomsskole og Åkra ungdomsskole i 2014 konkluderer med at begge skolene har en praksis som sikrer at foreldrene kjenner til saken før det blir fattet vedtak.²⁰

Etter kommunens retningslinjer er det rektor som har ansvar for at den sakkyndige vurderingen gir et forsvarlig grunnlag for å behandle saker om spesialundervisning og fatte enkeltvedtak. Dersom rektor mener at sakkyndig vurdering ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å fatte enkeltvedtak, skal rektor be PPT om nærmere utredning, eventuelt bestille sakkyndig vurdering fra annen sakkyndig instans. I intervjuer blir det forklart at skolene og barnehageavdelingen i stor grad følger anbefalingene i den sakkyndige vurderingen fra PPT når vedtak fattes, og det skjer kun unntaksvis at enkeltvedtakene fraviker PPTs anbefalinger. Det fremgår av retningslinjer for utforming av enkeltvedtak at dersom et vedtak avviker fra PPTs tilråding i sakkyndig vurdering, skal dette begrunnes spesielt i vedtaket. Elevens situasjon skal omtales, og det må fremgå klart hva avviket består i.

Det trekkes frem i intervjuer at dersom rektorene har spørsmål når vedtak om spesialundervisning skal treffes, er det lav terskel for å ta kontakt med PPT på telefon for å diskutere en sak.

Alle enkeltvedtak som ble gjennomgått i revisjonens stikkprøvegjennomgang fulgte tilrådingen gitt i sakkyndig vurdering, med unntak av ett tilfelle, hvor vedtaket ga eleven flere timer enn det som var anbefalt i sakkyndig vurdering. Samtlige enkeltvedtak som ble kontrollert inneholdt informasjon om hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket, og inneholdt informasjon fra den sakkyndige vurderingen om innhold i opplæringen, organisering, kompetanse og timeantall. Fylkesmannens tilsyn i 2014 konkluderte med at Skudenenes ungdomsskole ikke sikrer at enkeltvedtakene er klare og tydelige når det gjelder omfang, innhold og kompetanse. Karmøy kommune har frist til 25. juni 2015 for å lukke avvik som ble avdekket i tilsynet. Når det gjelder tilsynet ved Åkra ungdomsskole viste alle vedtakene skolen la fram for tilsynet til sakkyndig vurdering og

¹⁸ Karmøy kommune (2012): *Delegasjonsreglement for Karmøy kommune*. Vedtatt av kommunestyret 14.06.2012. Endring vedtatt 16.09.2014, saksnr. 57/14

¹⁹ Karmøy kommune (udatert): *Retningslinjer for saksbehandling vedrørende spesialundervisning for skolene i Karmøy*.

²⁰ Kommunen opplyser at frist for å sende erklæring vedrørende retting av ulovlige forhold er utsatt til 25.6.2015. Revisjonen har derfor ikke hatt mulighet til å se på hvordan kommunen har jobbet for å lukke avvikene som er avdekket i tilsynet.

Fylkesmannen vurderer derfor at Åkra ungdomsskole har grunnlagt enkeltvedtakene om spesialundervisning tilstrekkelig.²¹

Videre inneholdt alle kontrollerte vedtak i stikkprøvegjennomgangen korrekt informasjon om klagerett, klagefrist, informasjon om klageinstans og hvor klagen skal sendes for behandling. I to av vedtakene, som var utarbeidet etter en ikke lenger gjeldende mal, ble det ikke opplyst om retten til innsyn i sakens dokumenter. Fylkesmannens tilsyn i 2014 konkluderte med at både Skudenes ungdomsskole og Åkra ungdomsskole Skudenes ungdomsskole informerer om anledning til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage på enkeltvedtakene, og retten til å se saksdokumentene i enkeltvedtaket.

Saksbehandlingstider

Det fremgår av kommunens retningslinjer og lovkrav knyttet til utforming av enkeltvedtak om spesialundervisning²² at det skal fattes vedtak innen rimelig tid. Det presiseres at en saksbehandling på over 3 måneder vil være for lang saksbehandlingstid for enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisjonen har ikke opplysninger som tilsier at det er skriftliggjort i kommunale retningslinjer eller rutiner hvor lang saksbehandlingstid som skal legges til grunn for enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Det blir forklart i intervjuer at det ikke alltid er entydig når saksbehandlingsprosessen starter. Kommunen og PPT forstår det slik at saksbehandlingstiden i en sak begynner å løpe i det PPT mottar en henvisning. Det blir pekt på at dette ikke samsvarer med veilederen fra Utdanningsdirektoratet, som legger til grunn at startpunktet for saksbehandlingen er det tidspunktet hvor skolen får grunnlag for bekymring for en elevs utbytte av undervisningen, og starter prosessen med å prøve ut tiltak og tilpasninger knyttet til undervisningen. Det forklares i intervju at årsaken til at saksbehandlingstid fra kommunens side formelt regnes fra henvisningstidspunktet, er at utprøving av tiltak i barnehagen eller skolen på et tidlig tidspunkt ikke nødvendigvis vil lede frem mot et vedtak. I noen tilfeller er tiltakene som iverksettes tilstrekkelige for å løse barnas behov, og det blir ingen henvisning til PPT for sakkyndig vurdering.

I intervju blir det opplyst at PPT stort sett har tilstrekkelig kapasitet til å håndtere innkomne saker innen gitte tidsfrister. Samtidig blir det også pekt på at saksbehandlingen i enkelte perioder tar lenger tid enn ønskelig. Dette gjelder særlig i vårhalvåret og frem mot sommerferien, når sakkyndige vurderinger og pedagogiske opplegg skal utvikles for kommende skoleår både i løpende og nye. Kommunen har imidlertid ikke noe system for å kontrollere og følge opp saksbehandlingstiden i enkeltsaker.

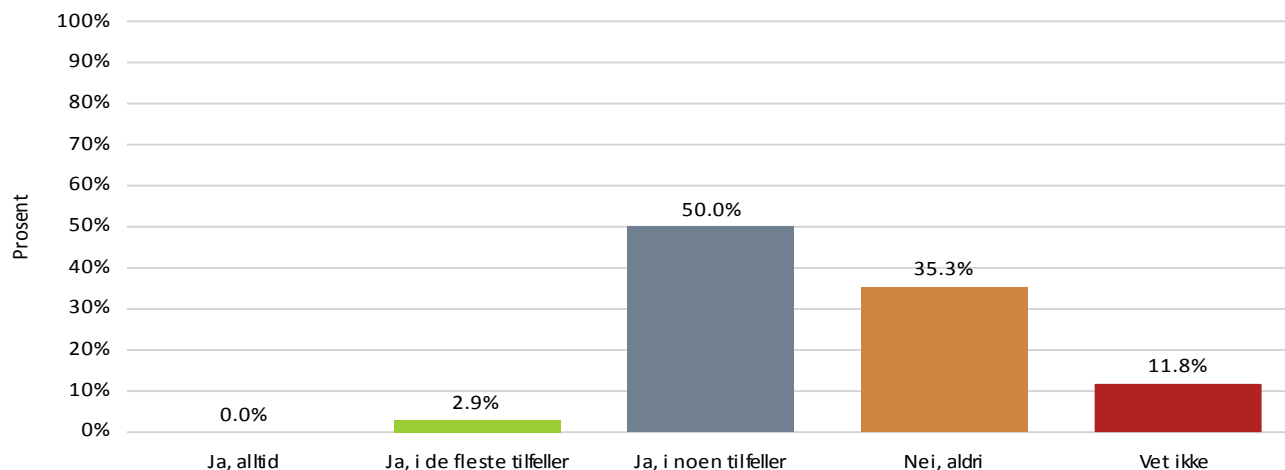
I spørreundersøkelsen ble barnehagestyrerne og rektorer bedt om å ta stilling til hvor ofte det forekommer at barn må vente lenger enn tre måneder på å få utarbeidet sakkyndig vurdering.

Som det går frem av figuren under, svarer 50 prosent av respondentene at det forekommer i noen tilfeller at det tar mer enn tre måneder å få utarbeidet en sakkyndig vurdering, mens 35 prosent svarer at det aldri skjer at barn må vente lenger enn tre måneder på sakkyndig vurdering.

²¹ Kommunen opplyser at frist for å sende erklæring vedrørende retting av ulovlige forhold er utsatt til 25.6.2015. Revisjonen har derfor ikke hatt mulighet til å se på hvordan kommunen har jobbet for å lukke avvikene som er avdekket i tilsynet.

²² Karmøy kommune (udatert): *Retningslinjer og lovkrav knyttet til utforming av enkeltvedtak om spesialundervisning*

Figur 10: Hender det at barn må vente på sakkyndig vurdering lenger enn 3 måneder? (N=34)



Respondentene som svarte at de hadde opplevd at saksbehandlingstid for sakkyndig vurdering oversteg tre måneder, fikk mulighet til å utdype hva de oppfatter som årsakene til dette. Flere pekte på at de oppfatter at ressursituasjonen og stor arbeidsmengde for den enkelte saksbehandler kan være årsaker til at saksbehandlingen overstiger tre måneder.

I intervju blir det forklart at saksbehandlingssystemet som benyttes av PPT ikke gir tilstrekkelige muligheter for kontroll av saksbehandlingen. Systemet omtales som utdatert og ineffektivt. Det kan i liten grad hentes ut statistikk og rapporter for å holde oversikt over for eksempel saksbehandlingstider, og systemet er derfor ikke egnet som verktøy for kontroll av saksoppfølging. Det er også kun mulig å få tilgang til systemet, og journalene som ligger der, på stasjonære PC-er i PPTs lokaler, noe som oppleves som tungvint for saksbehandlerne som er mye ute i møter på andre steder. Det blir opplyst at det skal anskaffes et nytt saksbehandlingssystem til PPT med bedre funksjonalitet for kontroll.

På grunn av saksbehandlingssystemets begrensninger blir det i stor grad opp til den enkelte saksbehandler å selv sikre at saker følges opp. Samtidig understrekes det at det også blir holdt manuell oversikt over antall saker som behandles i PPT, ved at merkantilt ansatte teller opp sakene.

Av stikkprøvegjennomgang som revisjonen gjennomførte av PPTs saksbehandling knyttet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, oversteg tidsperioden fra henvisning var mottatt hos PPT til sakkyndig vurdering var ferdig tre måneder i to av åtte kontrollerte nye henvisninger. Det ene tilfellet gjaldt sakkyndige vurderinger knyttet til spesialpedagogisk hjelp i barnehage, og det andre tilfellet var sakkyndig vurdering av behov for spesialundervisning i skolen. Faktisk saksbehandlingstid hos PPT i de to tilfellene var henholdsvis tre måneder og seksten dager og tre måneder og ni dager.

Stikkprøvegjennomgangen viste samlet saksbehandlingstid fra henvisningsdato til vedtak blir truffet oversteg tre måneder i tre av åtte kontrollerte nye henvisninger. Dette gjaldt to saker om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og en sak om spesialundervisning i skolen. I de tre sakene var den samlede saksbehandlingstiden på om lag fem måneder i en av sakene, og fire måneder i de to andre. Gjennomgangen viste videre at i nye saker ble vedtak fattet samme skoleår som henvisning er gjort i fem av åtte kontrollerte saker.

For løpende saker avdekket gjennomgangen at tidsperioden fra en revidert/oppdatt sakkyndig vurdering foreligger til det blir fattet vedtak lå innenfor én måned i 10 av 12 kontrollerte løpende saker. De to øvrige løpende sakene hadde en saksbehandlingstid fra sakkyndig vurdering til vedtak ble truffet på henholdsvis to måneder og 20 dager og en måned og 21 dager. I samtlige 12 løpende saker ble det fattet vedtak samme skoleår som den sakkyndige vurderingen forelå.

4.1.2 Revisjonens vurdering

Kartlegging av behov for spesialundervisning og utprøving av tiltak

Undersøkelsen viser at kartleggingsrutiner og viktigheten av utprøving av tiltak går tydelig frem av kommunens prosedyre for fasen før tilmelding, og retningslinjer for saksbehandling i henholdsvis barnehage og grunnskole. Det fremgår også at PPT tilbyr veiledning til barnehagene og kartleggingsmateriell til skolene knyttet til arbeidet i fasen før eventuell henvisning. I hovedsak blir det også opplyst at barnehager og skoler prøver ut tiltak innenfor det ordinære tilbudet i barnehagen og skolen før en sak henvises til PPT. Samtidig viser undersøkelsen at PPT oppfatter at det er forskjeller blant barnehager og skoler med tanke på i hvor stor grad de gjennomfører egne tiltak før tilmelding. Revisjonen mener god veiledning fra PPT i denne fasen kan være viktig, og kan bidra til at kommunen klarer å ivareta både kommunale og nasjonale mål og forventninger om at de fleste behov for tilpasninger skal skje innenfor ordinær undervisning i skolene og ordinært pedagogisk opplegg i barnehagene. Kommunen bør derfor sikre at dette blir tilstrekkelig ivaretatt i dialogen mellom skolene/barnehagene og PPT, og følge særlig opp de skolene og barnehagene som eventuelt opplever det som utfordrende å skulle vurdere og prøve ut tiltak innenfor det ordinære tilbudet.

Henvisning til PPT og sakkyndig vurdering

Undersøkelsen viser også at ved henvisning til PPT, benytter barnehager og skoler henvisningsskjema og pedagogisk rapport tilgjengelig på PPTs nettsider. Dette oppleves i hovedsak som gode verktøy av henvisere og PPT. Samtidig fremgår det at det er stor variasjon i kvaliteten på de pedagogiske rapportene PPT mottar. Revisjonen mener PPT og barnehagene/skolene bør enes om utforming og innhold i de pedagogiske rapportene slik at disse blir til mest mulig til nytte i saksbehandlingsarbeidet, og at man unngår unødvendige forsinkelser i prosessen fordi man må innhente ytterligere informasjon fra barnehage/skole.

Undersøkelsen viser at skolene henter inn samtykke til at det gjennomføres sakkyndig vurdering gjennom signerte henvisningsskjemaer til PPT, og at foreldre alltid er involvert i prosessene rundt sine barn gjennom møteinnkallinger og signaturer på ulike dokumenter m.v. Basert på dette mener revisjonen at kommunen sikrer at det innhentes samtykke fra et barns foreldre før det gjennomføres sakkyndig vurdering, i samsvar med opplæringslovens § 5-4.

PPT har utarbeidet maler og sjekklister for ulike ledd i saksbehandlingen og utarbeidelsen av sakkyndige vurderinger. PPT er i en prosess med å skifte ut malene, men grunnet høyt arbeidspress skjer denne utskiftingen gradvis. Revisjonen mener PPT bør prioritere å ha oppdaterte maler som bidrar til å sikre at saksbehandlingen skjer i samsvar med krav i regelverket. Revisjonen mener også PPT kan vurdere en gjennomgang av sjekklister og innholds krav til de sakkyndige vurderingene, for selv om et flertall av respondentene som svarte på revisjonens spørreundersøkelse opplever å få tilstrekkelig informasjon og anbefalinger i de sakkyndige rapportene, etterlyses det samtidig ytterligere tydeliggjøring av PPTs anbefalinger. Revisjonen mener PPT bør prioritere arbeidet med å tydeliggjøre sine anbefalinger i de sakkyndige vurderingene slik at de danner et tydelig, faglig grunnlag for fattig av vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning i barnehager og skoler.

Foreløpig svar

Når det gjelder utsendelse av foreløpig svar fremgår det av kommunens retningslinjer for saksbehandling at foreløpig svar skal sendes til foresatt eller elev dersom enkeltvedtak ikke kan treffes innen en måned etter at henvendelsen er mottatt. Kommunen har også utarbeidet en mal for utarbeidelse av foreløpig svar. Undersøkelsen viser samtidig at kommunen ikke har et system som sikrer at foreløpig svar blir sendt ut i de tilfellene der dette er aktuelt, og det fremgår også av spørreundersøkelsen at over 70% av barnehagestyrene og rektorene aldri sender ut foreløpig svarbrev selv om det er forventet at det vil gå mer enn en måned før det kan fattes avgjørelse i saken. Dette er ikke i samsvar med krav i forvaltningsloven § 11a, og revisjonen mener kommunen må etablere rutiner som sikrer at foreløpig svarbrev sendes ut i saker der dette er påkrevd.

Enkeltvedtak

Revisjonen mener undersøkelsen viser at enkeltvedtak om tilbud om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning blir utarbeidet i samsvar med krav til utforming av enkeltvedtak slik det fremgår av forvaltningslovens kapittel V. Enkeltvedtakene som er kontrollert gir etter revisjonens vurdering

tilstrekkelig informasjon om hva som vil være et forsvarlig tilbud for eleven, gjennom klar og tydelig informasjon blant annet om innhold, omfang og kompetanse. Samtidig omfatter revisjonens stikkprøvegjennomgang kun et utvalg skoler og barnehager i kommunen, og tilsyn fra fylkesmannen i 2014 viste at enkeltvedtakene ved en skole ikke oppfylte krav til enkeltvedtak i regelverket. Kommunen bør derfor sikre at det er etablert et system som gir trygghet for at alle skoler og barnehager fatter enkeltvedtak i samsvar med krav i regelverket.

Det skal innhentes samtykke fra foreldrene eller eleven selv (etter fylte 15 år), før det fattes enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Undersøkelsen viser at det ikke er tydeliggjort gjennom kommunens retningslinjer for spesialpedagogisk hjelp hvem som har ansvar for å innhente slikt samtykke når det gjelder vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Selv om undersøkelsen indikerer at det er praksis i kommunen at det blir innhentet samtykke, mener revisjonen at kommunen bør sikre at ansvaret for innhenting og dokumentering av samtykke tydeliggjøres i skriftlige rutiner for saksbehandling.

Saksbehandlingstid

Når det gjelder saksbehandlingstid i saker om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, viser undersøkelsen at kommunen ikke har noe system for formelt å fastsette når saksbehandlingen i en sak starter. Videre fremgår det at saksbehandlingssystemet som benyttes av PPT ikke er egnet til å føre kontroll med saksbehandlingen. Revisjonen mener kommunen må avklare når saksbehandlingstiden starter i en sak, slik at dette fremstår entydig for alle involverte parter, at en i størst mulig grad sikrer likebehandling av brukere, og at brukere får behandlet sakene sine innen rimelig tid. Revisjonen mener også at et saksbehandlingssystem med forbedrete kontrollfunksjoner, slik PPT er i prosess med å innføre, kan bidra til å bedre kontroll og forutsigbarhet i saksbehandlingen. Revisjonen mener derfor PPT bør prioritere innføring av det nye systemet.

Revisjonen mener samtidig at det er positivt at undersøkelsen viser at sakkyndige vurderinger i all hovedsak blir utarbeidet innen tre måneder fra henvisning er mottatt.

4.2 Fungerer overganger mellom barnehage og skole tilfredsstillende for barn med behov for særlig oppfølging (ev. vedtak)?

4.2.1 Faktagrunnlag

Overgang mellom barnehage og skole for barn som har blitt henvist til PPT og allerede mottar spesialpedagogisk hjelp eller andre tiltak, ivaretas fra PPTs side av tidlig innsats-teamet (se avsnitt om organisering av PPT for mer om dette teamet). Dette teamet har ansvar for tiltak knyttet til overgang mellom barnehage og skole. For å sikre overgangen mellom barnehage og barneskole for barn med særskilte behov er det utarbeidet overgangsrutiner som gjelder for alle barnehager og skoler i kommunen.

Overgangsrutinene fremgår blant annet av en kommunal veileder, Spesialpedagogisk hjelp og tilbud til barn med særskilte behov²³, som kommunen ikke lenger benytter i sin helhet, fordi kommunen nå forholder seg til veilederen som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet. Men det vises i intervju til at overgangsrutinene som er beskrevet i veilederen fortsatt er gjeldende.

Rutinene beskriver et minimumsnivå av kontakt og samarbeid mellom barnehager, skoler og PPT, og det er nedfelt tidspunkter og hvem som er ansvarlig for å gjøre hvilke oppgaver. For barn med særskilte behov skal en evalueringsrapport fra barnehagen som beskriver barnets utvikling benyttes som utgangspunkt for overgangsarbeidet. I den kommunale veilederen presiseres det at det må avtales for det enkelte barn dersom det er behov for mer observasjon, besøk, møter eller lignende enn det som ligger i overgangsrutinene.

²³ Karmøy kommune, 2010. *Kommunal veileder for barnehagene. Spesialpedagogisk hjelp og tilbud til barn med særskilte behov.*

Det blir i intervjuer gitt uttrykk for at rutinene for overgang fungerer godt for barn som har fått en sakkyndig vurdering, og har vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Barnehagene og de aktuelle skolene starter overgangsprosessen vårhalvåret før skolestart, og det avholdes møter til fastsatte tidspunkter. Gjennom den kommunale veilederen og skriftlige overgangsrutiner er det klart og tydelig hvem som skal involveres på ulike tidspunkter for å sikre at overgangen forløper på en god måte.

I tillegg til de utarbeidete og vedtatte rutinene for overganger for barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, er det opprettet et overgangsprosjekt i regi av PPT. Revisjonen har fått opplyst fra PPT at overgangsprosjektet er blitt en fast rutine og det er praksis at dette gjennomføres, til tross for at det fortsatt omtales som et prosjekt.²⁴ Målgruppen for overgangsprosjektet er barn som ikke har fått sakkyndig vurdering og vedtak om spesialpedagogisk hjelp, men der barnehagen og PPT likevel ser behov for oppfølging i forbindelse med oppstart på skolen. Hensikten har vært å motvirke unødvendige henvisninger til PPT for denne gruppen barn, og innmelding av barn i overgangsprosjektet innebærer ikke en formell henvisning til PPT. Veiledningsteamet i PPT kobles inn, og følger barna fra det siste halvåret i barnehagen og gir veiledning i elevens første skoleår (se mer om veiledningsteamet i avsnittet om PPTs organisering).

PPT opplyser at foreldre må samtykke til at PPT får kjennskap til barna, følger dem opp våren før skolestart og veileder etter behov gjennom første skoleår. Deltakelse i prosjektet skjer i samråd med foreldre, og det opprettes ikke journal. PPT har fått positive tilbakemeldinger fra foreldre og skolen vedrørende dette prosjektet. I intervjuer opplyses det at det i 2014 var om lag 40 barn som deltok i prosjektet, og samme antall barn er meldt inn i prosjektet for skolestart høsten 2015.

En representant fra veiledningsteamet hos PPT er koordinator, og er ansvarlig for å ta inn saker fra barnehager og avholde møter med barnehagen og foreldre. Koordinatoren overfører deretter saken internt i PPT til veileder på skoleteamet, som tar kontakt med skolen og gir beskjed om at barna er meldt inn i overgangsprosjekt. Det gis ikke spesialundervisning ved skolestart, men PPT bidrar med veiledning til de voksne rundt barnet det første halvåret i skolen. I noen tilfeller trenger ikke barnet videre oppfølging, mens i andre tilfeller blir barnet henvist til PPT for sakkyndig vurdering.

Det blir påpekt av enkelte i intervju at til tross for at det er utarbeidet rutiner og et overgangsprosjekt, forekommer det likevel noen få tilfeller hvor det glipper i overgangen mellom barnehage og skole, slik at barn som har hatt støtte i barnehagen ikke har fått tilstrekkelige ressurser ved skolestart.

4.2.2 Revisjonens vurdering

Når det gjelder overgangene mellom barnehage og skole for elever med spesielle behov i Karmøy kommune, viser undersøkelsen at kommunen har skriftlige overgangsrutiner for overgangen mellom barnehage og skole for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Kommunen har i tillegg et overgangsprosjektet for barn som ikke har sakkyndig vurdering og vedtak fra barnehagen som har blitt et fast tiltak. Revisjonen mener at kommunen bør sikre at overgangsprosjektet innlemmes i kommunens rutiner for overgang mellom barnehage og skole, for å sikre at alle rutiner for disse prosessene foreligger samlet og at det ikke er tvil om hvilke rutiner som gjelder. En gjennomgang av overgangsrutinene med tanke på ytterligere styrking av disse vil kunne bidra til å sikre at alle barn med behov får de tilpasninger det er behov for ved skolestart.

²⁴ Karmøy kommune (2015): *Brev til forvaltningsrevisjonen*.

4.3 Har kommunen et forsvarlig system for å sikre at barns rettigheter til spesialpedagogiske tiltak blir etterlevd

4.3.1 Faktagrunnlag

Karmøy kommune har utarbeidet rutiner, maler og sjekklister for å sikre at saksgangen i saker knyttet til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og spesialundervisning i skolen er i samsvar med krav i regelverket. Dette er omtalt i avsnittene 4.1 og 4.2 over.

Det opplyses i intervju at kommunen sjelden mottar klager på mangler i saksbehandlingen. Det presiseres videre i intervjuene at det er barnehagestyrere og rektorer som er ansvarlige for at tiltakene gjennomføres, og å vurdere den faglige forsvarligheten i de spesialpedagogiske tilbudene som gis. Dersom rektor mener at faglig forsvarlighet i tilbudet til eleven ikke ivaretas, meldes dette inn til skolesjef i kommunen. Det samme gjelder i barnehagen, hvor styrere er ansvarlig for å melde fra til barnehagesjefen dersom barnehagens tilbud til barnet ikke ivaretas som forutsatt i vedtaket.

Det forklares også i intervju at kommunen har etablert et elektronisk avvikssystem. Det blir fortalt at dersom omfattende avvik blir meldt, uavhengig av hvor avviket oppstår, skal kommuneledelsen involveres for å finne en løsning. Dette gjelder også avvik som gjelder forhold i skolen. Det understrekes at oppfølging av avvik sikres gjennom at avvik som ikke blir lukket, eskaleres til neste administrasjonsnivå. Et avvik i skolen som ikke lukkes innen tre uker blir eskalert fra rektor til avdelingssjef, deretter til etatssjef og i siste instans til rådmannen for oppfølging og lukking.

Det blir forklart i intervju at ifølge kommunens retningslinjer og praksis skal avvik mellom sakkyndig vurdering og innhold i enkeltvedtak drøftes med skoleeier. Kommunen som skoleeier holder oversikt over om vedtak er i samsvar med sakkyndigvurderingen og øvrig lovverk ved at skolekontoret får tilsendt kopi av enkeltvedtakene og sakkyndige vurderinger. Det blir forklart at det ikke er skolesjefen som håndterer drøftinger av avvik med rektorene, dette har hovedsakelig blitt håndtert av skolefaglig rådgiver med ansvar for spesialundervisning. Det opplyses at denne drøftingen av eventuelle avvik mellom rektor og skoleeier kan gjøres per telefon, eller i møter dersom det er mest hensiktsmessig.

I intervjuer blir det opplyst at skolekontoret også gir rektorer opplæring i bruk av maler, rutiner og retningslinjer for enkeltvedtak om spesialundervisning. Våren 2014 ble skolene gitt opplæring i bruk av nye maler for IOP-er og halvårlege/årlege rapporter som beskriver tilretteleggingen og barnets/elevens utvikling. Skoleeier følger opp bruk av maler, rutiner og retningslinjer, samt drøfter problemstillinger knyttet til etterlevelse av lovverk gjennom regelmessige møter med rektorer. Det avholdes driftssamlinger for alle rektorer i kommunen to til tre ganger i året, og i mindre fora i form av sonemøter. I begge møteforaene er skolenes arbeid med spesialundervisning, herunder saksbehandlingsprosessen, et tema.

4.3.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at det er etablert rutiner for ulike ledd i saksgangen, fra det først opprettes bekymring til enkeltvedtak om spesialpedagogiske tiltak treffes, samt oppfølging av dette. Det går også frem av undersøkelsen at PPT har rutiner, maler og sjekklister til bruk i saksbehandling. Samtidig avdekker undersøkelsen utfordringer knyttet til PPTs kontroll med egen saksbehandling, ettersom saksbehandlingssystem mangler mulighet til å kontrollere og følge opp saksbehandlingen. Revisjonen mener kommunen bør vurdere tiltak for å sikre at man har løpende oversikt over saksbehandlingstiden.

Videre kommer det frem av undersøkelsen at kommunen som skoleeier har etablert flere kontroller og tiltak for å sikre at barns rettigheter til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning blir etterlevd, jf. kravet om forsvarlig system i opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Revisjonen mener imidlertid at kommunen kan vurdere å systematisere kontrollmekanismene i et mer helhetlig system, samt følge opp og dokumentere hvordan kontroller gjennomføres. En slik systematisering vil gi et enda bedre grunnlag for å vurdere om det er områder som ikke er tilstrekkelig dekket gjennom de systemer som er etablert, og om det eventuelt er behov for å gjøre endringer eller tilpasninger.

5 Organisering av PPT

Er organiseringen av PPT hensiktsmessig?

5.1 Organisering av PPT i Karmøy kommune

PPT har 39 ansatte fordelt på totalt 37,1 stillingshjemler, hvorav 1,6 ikke er besatt fordi de dekker spesialpedagoger som er ansatt i barnehagene. PPT er organisert i seks fagteam som har både psykologisk og spesialpedagogisk kompetanse.²⁵ I tillegg er det 1,5 stillinger for merkantilt ansatte ved kontoret.²⁶

Et pedagogisk-psykologisk team med syv ansatte utarbeider sakkyndige vurderinger for elever med utfordringer knyttet til psykisk helse og problematferd. Det pedagogisk-psykologiske teamet behandler kun saker som gjelder barn i skolealder. Teamet jobber også med veiledning av skolene. Teamet er satt sammen av fagfolk med flere typer kompetanse, herunder psykologer, klinisk pedagog, spesialist i pedagogisk psykologisk rådgivning, sosionom og spesialpedagoger med fordypning i sosiale og emosjonelle vansker.

Et spesialpedagogisk team bestående av fem personer foretar utredninger og sakkyndige vurderinger av elever med både generelle og spesifike lærevansker og utviklingsforstyrrelser. Det spesialpedagogiske teamet tar hovedsakelig saker som gjelder elever i skolealder, men også en del av sakene som gjelder voksne. I tillegg jobber det spesialpedagogiske teamet med veiledning av skoler.

Det blir forklart i intervju at i enkeltsaker som omfatter elever i skolealder med både psykologiske utfordringer og lærevansker, kan saksbehandlere fra begge disse teamene være involvert i utredning og sakkyndighetsarbeid.

PPT har et barnehageteam med fire ansatte som driver veiledning, utredning og sakkyndighetsarbeid i barnehager. Teamet driver også foreldreveiledning.

Et ambulerende spesialpedagogteam bestående av 10 spesialpedagoger foretar utøvende spesialpedagogiske oppgaver i barnehagene. I intervjuer blir det forklart at i motsetning til skolene, som selv har spesialpedagogisk kompetanse til å iverksette vedtak, har ikke barnehagene ansatte med denne kompetansen. Spesialpedagoger fra det ambulerende teamet i PPT drar ut til barnehager for å sette i verk vedtak om spesialpedagogiske tiltak som vedtas i barnehageavdelingen i kommunen. Knyttet til dette teamet er det også en synspedagog og audiopedagog, som jobber i både skole og barnehage. Teamet har også en veileder for minoritetsspråklige barn i barnehagene. Denne stillingen finansieres gjennom tilføring av statlige midler etter antall minoritetsspråklige i barnehagene.

Det er også opprettet et veiledningsteam bestående av fire veiledere, hvor to av veilederne har ansvar for skole og de to andre veilederne har ansvar for barnehager. Veiledningsteamet er et lavterskeltilbud som bistår skoler og barnehager med veiledning knyttet til blant annet utfordrende atferd, klasse- og gruppeledelse og fraværspromblematikk, og har ikke saksbehandlingsansvar. Teamet fungerer som en drøftingspartner for skoleadministrasjonen i forbindelse med systemrettet arbeid, og driver veiledning av enkeltlærere eller lærerteam. Veiledningsteamet samarbeider tett med de andre teamene, spesielt barnehageteamet og det pedagogisk-psykologiske teamet. Veiledningsteamet jobber både mot

²⁵ *Organisering Karmøy PPT*. Dokument tilsendt fra PPT.

²⁶ Informasjon tilsendt på forespørsel fra revisjonen. I oversikten over antall ansatte i fagteam fra PPT fremgår kun ansatte som jobber over 50%. I tillegg har PPT ansatte med 20-40% tilknytning til PPT som deltar i fagteam ved anledning. Dette gjelder to ASK-veiledere og synspedagog.

barnehager og skoler når det gjelder barn som ikke er henvist til PPT, og samarbeider med saksbehandler i saker hvor barn er henvist til PPT.

PPT har også et logopedteam, med tre logopeder som dekker både barnehager, skole og voksne.

I tillegg til de seks fagteamene, har PPT etablert tverrfaglige team som har ansvar for ulike innsatsområder:

- **Autismeteam (møtes en gang i måneden)**
Har ni deltakere, sammensatt av deltakere fra alle fagteamene bortsett fra veiledningsteamet og logopedteamet
- **ASK – Alternativ og supplerende kommunikasjon (møtes en gang i måneden)** Har deltakere fra spes.ped teamet, Veiledningsteamet og Ambulerende spesialpedagoger, totalt fire deltakere
- **Fraværsteamet (møtes en gang i måneden)**
Har fem deltakere, fra veiledningsteamet, spes.pedteamet og ped.psyk teamet
- **Tidlig innsats (møtes en gang i måneden)**
Har totalt åtte deltakere, fra alle team bortsett fra ambulerende spesialpedagoger
- **Sakkyndighet og utredning (møtes tre ganger i måneden)**
Har deltakere fra spes.ped.teamet og ped.psyk teamet, totalt 12 deltakere. Fokus på å få en felles praksis på sakkyndighetsarbeidet på tvers av ped.psyk og spes.ped teamet.

Sakkyndighetsteamet driver hovedsakelig med sakkyndighetsarbeid, men de som sitter i sakkyndighetsteamet driver også med annet arbeid utenom, for eksempel i forbindelse med kontaktmøter med skolene, veiledning i forhold til lese- og skriveopplæring, veiledning i forhold til autisme, nettverk for spes.ped.kontaktene på skolene, autismenettverk, MI-nettverk for sosiallærere med mer.

PPT opplyser at de tverrfaglige teamene i første rekke er satt sammen for å styrke den interne kompetansen på viktige innsatsområder. Både ASK-teamet og fraværsteamet er delvis operative, og skoler/barnehager kan henvende seg til dem for bistand. Alle skoler har fått utdelt informasjon om fraværsteamet.

PPT tilbyr videre et lavterskeltilbud innen psykisk helse kalt *Åpen dør* i PPTs lokaler én ettermiddag i uken²⁷. I intervju opplyses det at tilbudet blant annet er beregnet på barn og unge som sliter, og foreldre som har ønske om råd eller veiledning knyttet til barn. Det er to ansatte fra PPT til stede hver gang, og det tilbys blant annet tidlig og rask vurdering av hjelpebehov, råd, veiledning og bistand til å finne aktuelle hjelpetiltak, og informasjon om psykisk helse. Dersom ett møte ikke gir tilstrekkelig utbytte, kan det skrives en formell henvisning til PPT. Fra PPTs side er det satt en grense på inntil fire møter med foreldre før det opprettes sak som journalføres. Det opplyses at PPT har fått gode tilbakemeldinger på dette tilbudet, men det pekes samtidig på at enkelte foreldre har behov for mer veiledning enn hva PPT kan tilby gjennom dette lavterskeltilbudet.

5.2 Er det etablert hensiktsmessige system for samhandling mellom skoler/barnehager og PPT?

5.2.1 Faktagrunnlag

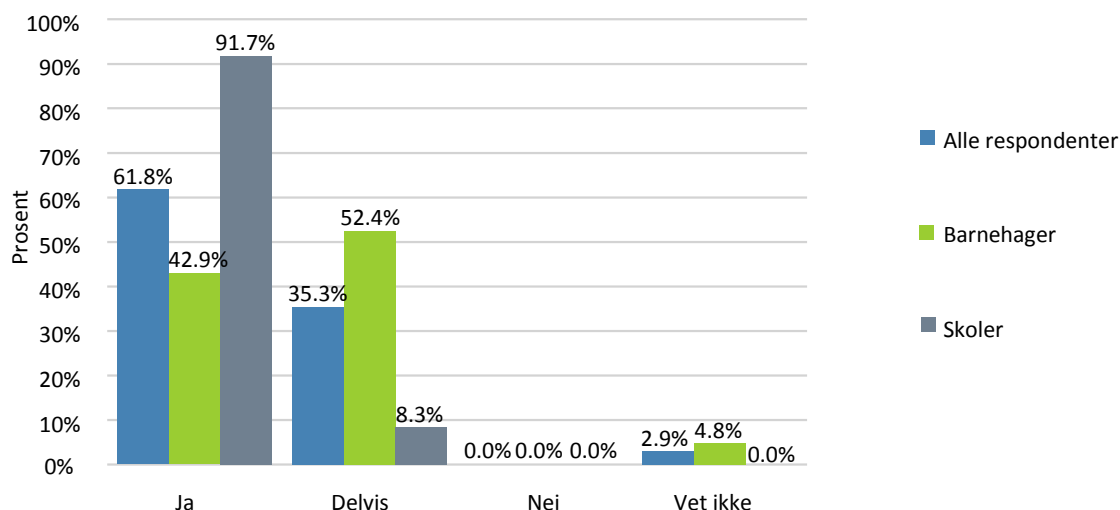
I intervjuer understrekes det at den interne organiseringen av PPT oppfattes som hensiktsmessig. Enkelte peker på at opprettelsen av et veiledningsteam har vært positivt, fordi dette teamet kan dra ut til den enkelte skole, og observere og veilede opp mot opplegget som foregår i klasserommet, både med tanke på klasseledelse og spesialundervisning. Videre blir det opplyst at veiledningsteamet er etterspurt og mye brukt av skolene.

²⁷ Karmøy kommune (udatert): *Åpen dør*.

Det blir fortalt i intervjuer at PPT har vokst betraktelig de siste årene, særlig etter at teamet med ti ambulerende spesialpedagoger ble organisert under PPT. Enkelte har i intervju uttrykt bekymring for at veksten i PPT kan skape forvirring for barnehager og skoler. Barnehagene forholder seg nå til både et utøvende, ambulerende team, et veiledningsteam, som har sitt utspring i det ambulerende teamet, og et sakkyndig team. Det opplyses i intervju at det fra PPTs side er satt i gang et utviklingsarbeid mot barnehagene i kommunen for å unngå forvirring og uklarheter rundt rolle- og ansvarsdeling, og en ansatt i PPT har hovedansvaret for dette utviklingsarbeidet. I intervjuer understekes det videre at PPT er bevisst på å være imøtekommende og bidra med veiledning overfor skoler også utenom formelle møtepunkter for å sikre effektiv samhandling.

I spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, ble respondentene spurt om de oppfatter organiseringen av PPT som hensiktsmessig for å kunne ivareta samhandlingen med skoler og barnehager i kommunen. Over 97% av respondentene uttrykte at de mente at PPTs organisering helt eller delvis ivaretar dette. Mens 91,7 prosent av rektorene svarer at de oppfatter at organiseringen av PPT ivaretar god samhandling, svarer 42,9 prosent av barnehagestyrene det samme.

Figur 11: Opplevs organiseringen internt i PPT som hensiktsmessig for å ivareta god samhandling med barnehagen/skolen? (N=34)

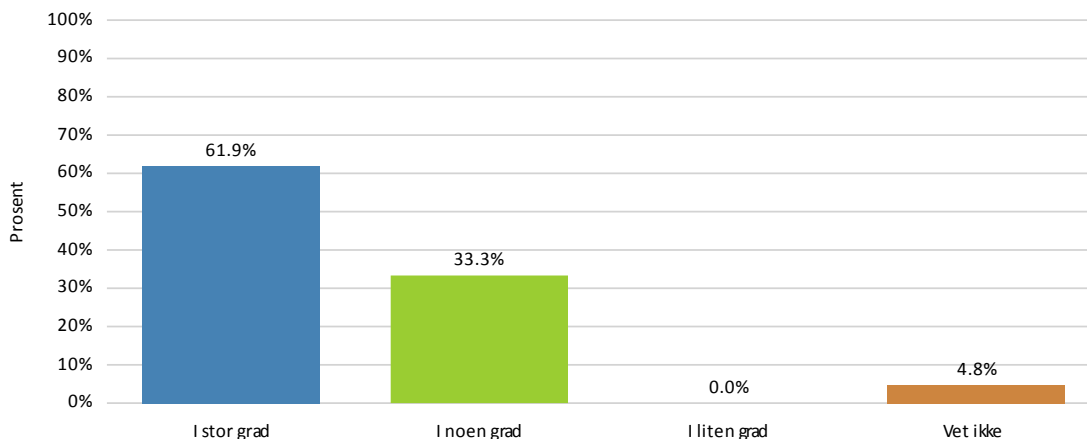


Samhandling mellom PPT og barnehage

Av intervjuer går det frem at det oppleves at samarbeidet mellom PPT og barnehagene i kommunen fungerer godt, uavhengig av om barnehagene er private eller kommunale.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført ble det stilt spørsmål om hvorvidt barnehagestyrene i stor grad opplever at det er god mellom PPT og barnehagen. Av barnehagestyrene som besvarte undersøkelsen var det 61,9 prosent som svarte at de opplever god samhandling med PPT. Ingen av barnehagestyrene som besvarte undersøkelsen svarte at samhandling med PPT ikke fungerer.

Figur 12: Opplever du at det er en god samhandling mellom din barnehage og PPT? (Kun barnehagestyreter, N=21)

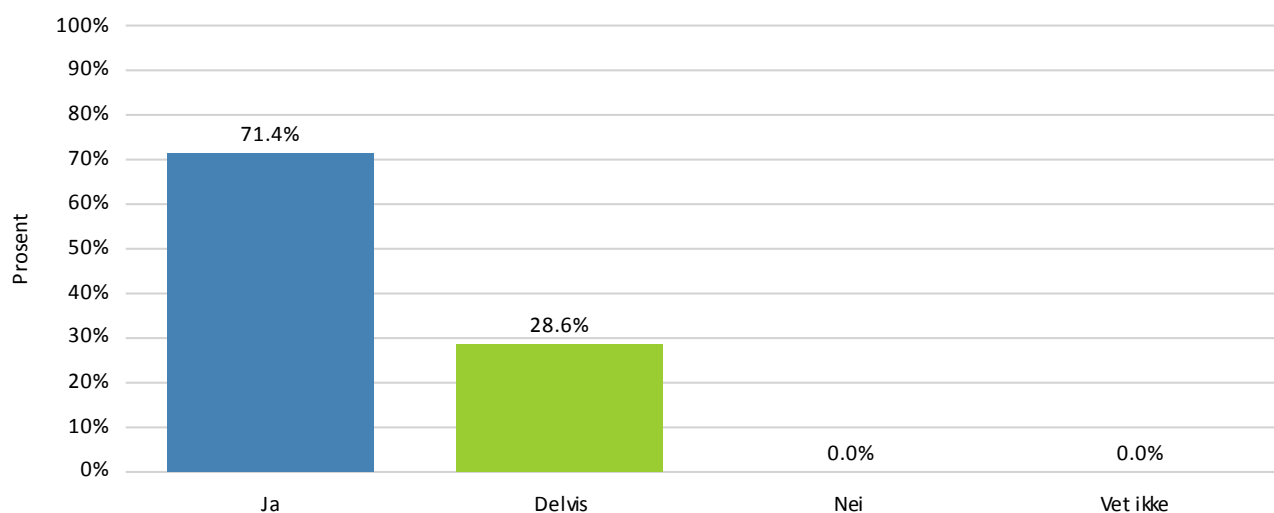


Det avholdes ikke faste kontaktmøter mellom PPT og barnehagene. Et prosjekt som skal prøve ut en ny finansieringsmodell for spesialpedagogisk hjelp planlegges iverksatt i tre barnehager høsten 2015. Ordningen med tildeling av midler til spesialpedagogisk hjelp basert på enkeltsaker erstattes med rammefinansiering, slik det fungerer i skolene. Et tiltak i prosjektet vil være å opprette faste kontakttider i barnehagene for representanter fra PPT. En representant fra sakkyndighetsteamet og en ambulerende spesialpedagog fra PPT skal møte barnehagestyrer og pedagogiske ledere i barnehagene, og hensikten er at møtene skal brukes til veiledning, refleksjon over praksis og kompetanseheving.

I intervju opplyses det at førstekonsulent med ansvar for saksbehandling i barnehageavdelingen gjennomfører månedlige møter med barnehageteamet i PPT, og deltar på årlige dialogmøter med styrere i barnehagene og PPT. Møtene omfatter både private og kommunale barnehager, og styrerne møter enkeltvis for å drøfte ressurser og organisering av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Hensikten med møtene er oppfølging av at tilbudet barna mottar er i samsvar med vedtakene som er fattet.

I spørreundersøkelsen ble barnehagestyrere videre stilt spørsmål om hvorvidt samarbeidsarenaene mellom PPT og barnehager fungerer tilfredsstillende. Som figuren under viser, svarte 71,4 prosent av barnehagestyrerne i undersøkelsen at de mener at samarbeidsarenaene fungerer tilfredsstillende. Ingen av styrerne i barnehager oppgav at samarbeidsarenaene ikke fungerer tilfredsstillende.

Figur 13: Fungerer dagens arenaer for samarbeid mellom PPT og barnehager tilfredsstillende? (Kun barnehagestyrere, N=21)

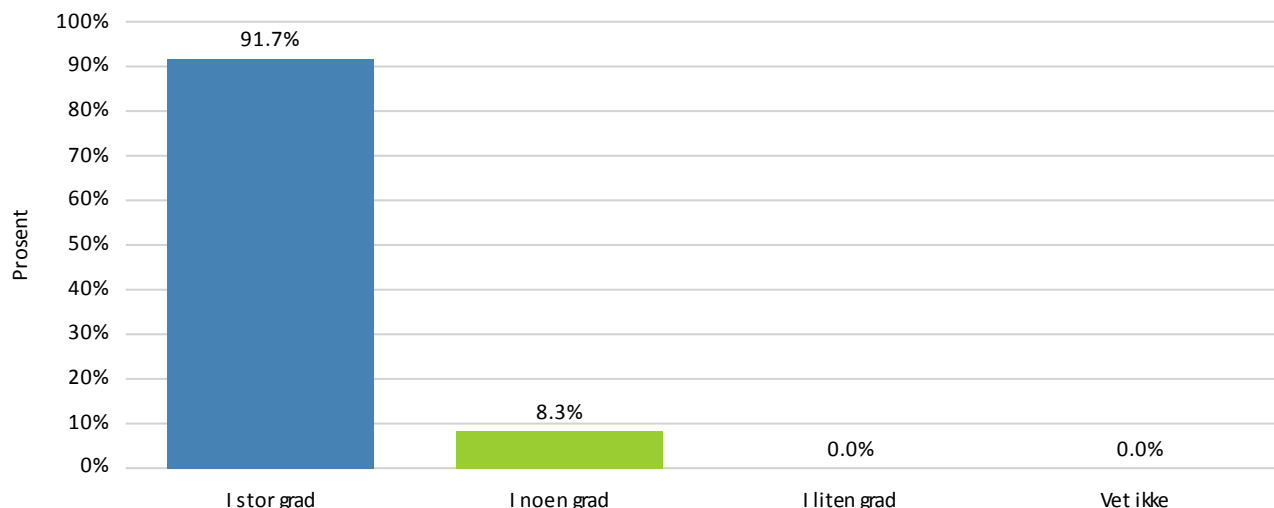


Samhandling mellom PPT og skole

PPT har en fast kontaktperson fra enten det spesialpedagogiske teamet eller det pedagogisk-psykologiske teamet på hver skole. Alle i det spesialpedagogiske teamet og pedagogisk-psykologiske teamet har kontaktansvar på opptil fem skoler hver. I én sone i kommunen fungerer en representant fra veiledningsteamet som kontaktperson. På de store skolene har to representanter fra PPT kontaktansvar, fra både det spesialpedagogiske teamet og pedagogisk-psykologiske teamet (se mer om teamene i avsnitt 5.1).

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført ble det stilt spørsmål om hvorvidt rektorene opplever at det er god mellom PPT og skolen. Figuren under viser at 91,7 prosent av rektorene som besvarte undersøkelsen svarte at de i stor grad opplever god samhandling med PPT. Ingen av rektorene som besvarte undersøkelsen svarte at samhandling med PPT ikke fungerer.

Figur 14: I hvilken grad opplever du god samhandling mellom skolen og PPT? (Kun rektorer, N=12)

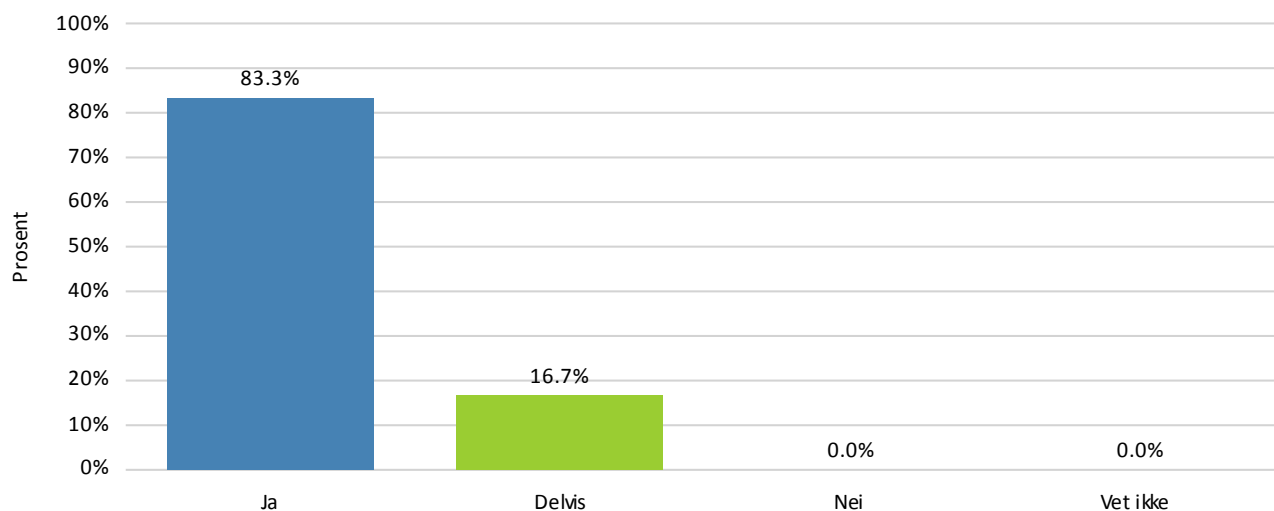


I intervju opplyses det at kontaktpersonen fra PPT er til stede på den enkelte skole minimum hver sjette uke. Det understrekes at PPT legger vekt på å være i tett, fortløpende kontakt med skolene også utenom kontaktmøter. Kontaktpersonen har ansvar for å avholde regelmessige kontaktmøter på skolen, hvor en representant fra skoleledelsen, spesialpedagogisk kontakt og kontaktperson i PPT deltar. Av retningslinjer for kontaktmøter²⁸ fremgår det at fokus på møtene skal være systemarbeid for å sikre faglig, sosial og emosjonell utvikling og tilfredsstillende læringsutbytte for elever. Det kan også drøftes elevsaker dersom skolen ønsker dette, i så tilfelle møter også aktuell kontaktlærer. Det skal avholdes tre møter mellom PPT og skole om høsten, og fire møter om våren.

Av informasjon fra intervjuer går det frem at PPT jobber med å få kontaktmøter til å fungere hensiktsmessig, blant annet gjennom å avklare hvem som eier møtet, hvem som skal lede det og hva som skal stå på agendaen. Dette oppleves i dag som uklart, og møtene blir gjennomført ulikt ved skolene.

I spørreundersøkelsen ble rektorene stilt spørsmål om hvorvidt samarbeidsarenaene mellom PPT og skolen fungerer tilfredsstillende. Som figuren under viser svarte 83,3 prosent av rektorene at de oppfatter at samarbeidsarenaene mellom PPT og skolene fungerer tilfredsstillende. Ingen mente at samarbeidsarenaene ikke fungerer.

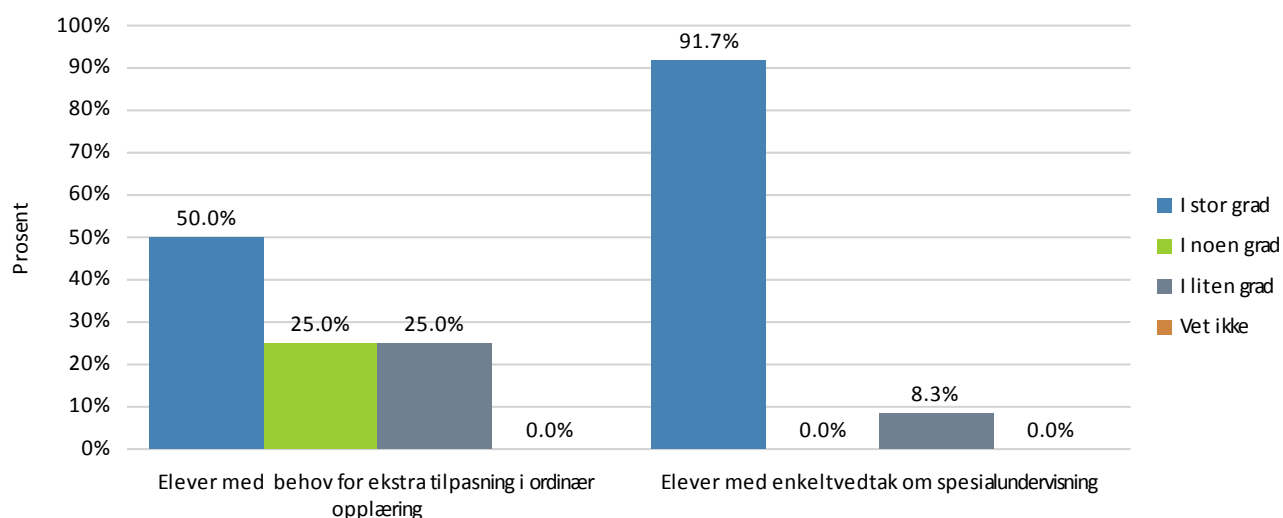
Figur 15: Fungerer dagens arenaer for samarbeid mellom PPT skoler tilfredsstillende? (Kun rektorer, N=12)



²⁸ Karmøy kommune (udatert): *Retningslinjer for kontaktmøter mellom skolen og PPT.*

I spørreundersøkelsen ble rektorene videre stilt spørsmål om hvordan kontaktmøter fungerer som samarbeidsarena for tilrettelegging for elever med tilpasningsbehov og for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning.

Figur 16: I hvilken grad opplever du at kontaktmøter mellom skolen og PPT er en god samarbeidsarena for tilrettelegging for elever med behov for tilpasning i ordinær opplæring og med vedtak om spesialundervisning? (Kun rektorer, N=12)



Som figuren over illustrerer, oppfatter rektorene at kontaktmøter fungerer bedre for å drøfte elever som har vedtak om spesialundervisning enn elever som har behov for tilpasninger innenfor ordinær opplæring. 91,7 prosent av rektorene mente at kontaktmøter i stor grad fungerer som samarbeidsarena når det gjelder elever med vedtak om spesialundervisning, mens 50 prosent mente det samme om kontaktmøte som arena for å drøfte elever med behov for tilpasning innenfor ordinær undervisning. I retningslinjer for kontaktmøter fremgår det at når det gjelder saker som ikke er i PPT-systemet, kan det avtales skoleobservasjon og veiledning direkte til læreren det gjelder.

I prosedyren som er utarbeidet for fasen før henvisning av en elev til PPT, fremgår det at enkeltsaker skal drøftes med PPT på kontaktmøter. Det blir opplyst at dette blir fulgt opp i praksis. Bruken av prosedyren har medført at PPT har kjennskap til de fleste sakene før det kommer en henvisning fra skolene. Gjennom veiledningsteamet bistår også PPT skolene slik at de kan forsøke å sette i verk tiltak før en eventuell tilmelding. Det pekes i den anledning på at PPT opplever at det er forskjeller mellom skolene når det gjelder i hvilken grad de prøver ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før PPT kontaktes. Dette omtales nærmere i kapittel 4.1.

I tillegg til kontaktmøtene gjennomføres det også årlige dialogmøter mellom PPT og skolene. Her deltar skolefaglig rådgiver i kommunen og leder for PPT. Fra skolene deltar skoleledelsen og eventuelt spesialpedagogisk kontakt. I disse møtene drøftes saker på systemnivå, herunder hvordan alle parter skal jobbe mot kommunens målsetning om at flest mulig av elevene skal ha forsvarlig utbytte av opplæringen innenfor det ordinære tilbudet, og hvordan skolene jobber med tilpasset opplæring for å sikre at spesialundervisningen skal være så god som mulig i tilfeller hvor dette ikke lar seg gjøre. Det blir opplyst i intervju at det enkelte ganger være behov for avklaringer på individnivå i kontaktmøter.

5.2.2 Revisjonens vurdering

Det går frem av undersøkelsen at organiseringen av PPT i hovedsak oppfattes som hensiktsmessig for å ivareta samhandling med skoler og barnehager. Men det blir samtidig påpekt at PPTs vekst de siste årene, og organiseringen i ulike team, kan skape forvirring i skoler og barnehager knyttet til rollefordeling innad i PPT. Revisjonen mener det er positivt at det er igangsatt et utviklingsarbeid for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen innad i PPT til samarbeidspartnere.

Undersøkelsen viser også at et flertall av rektorene og barnehagestyrerne i kommunen opplever at de eksisterende samarbeidsarenaene med PPT fungerer hensiktsmessig, og at samarbeidet med PPT er godt. Det fremkommer likevel i undersøkelsen at PPT og skolene har utfordringer knyttet til å avklare rollefordeling i kontaktmøter der PPT og skole deltar, samt at møtene fungerer bedre til å drøfte elever

med behov for spesialundervisning enn elever med behov for tilpasninger innenfor det ordinære pedagogiske tilbudet ved skolen. Revisjonen mener kommunen bør sikre at det blir gjort en avklaring av rollefordelingen i kontaktmøter, og sikre at retningslinjene for kontaktmøtene er godt kjent hos alle involverte parter slik at møtene kan gjennomføres etter hensikten. For at PPT skal kunne bistå skolene i deres arbeid når det gjelder utprøving av tiltak i den ordinære undervisningen, bør kommunen også vurdere hva som kan gjøres for å sikre at kontaktmøtene fungerer som en god arena for å drøfte denne typen spørsmål. Det er positivt at kommunen vil prøve ut faste kontakttider i noen barnehager høsten 2015, og revisjonen vil i den forbindelse presisere viktigheten av at dette forsøket blir systematisk evaluert.

5.3 I hvilken grad følger PPT opp krav om å drive systemrettet arbeid overfor skolene?

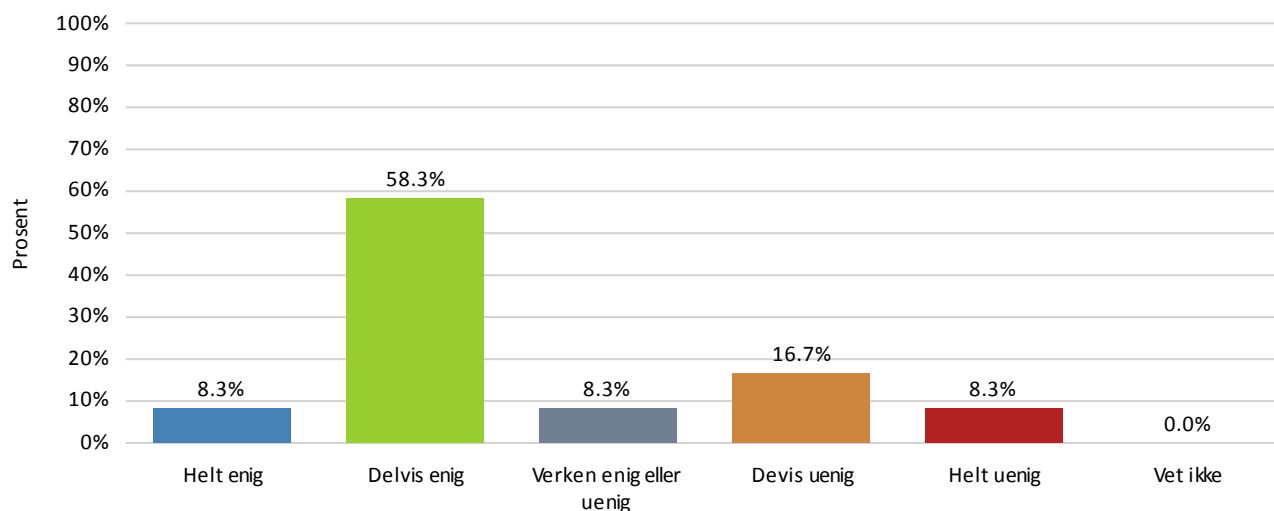
5.3.1 Faktagrunnlag

I intervjuer blir det av flere pekt på at PPT gjerne skulle hatt mer tid til å bistå skolene med organisasjonsutvikling og tilpasning av opplæring, selv om dette gjøres i noen grad i kontaktmøter og dialogmøter med skolene (se avsnittet om samhandling mellom PPT og skoler i kapittel 5.2). Den store saksmengden av sakkyndige vurderinger gjør at PPT opplever at det meste av deres arbeidstid går med til å behandle individsaker. Det trekkes også frem at PPT opplever at skolene primært etterspør tjenester fra PPT knyttet til enkeltelever, og er mindre bevisste på at PPT også kan benyttes til å få bistand knyttet til mer allmennpedagogiske problemstillinger på systemnivå.

Det vises samtidig til at veiledningsteamene som drar ut til skolene og barnehagene driver systemrettet arbeid. Veiledningsteamet blir mye benyttet av skolene (se avsnitt om organisering av PPT for beskrivelse av arbeidsoppgaver). Videre blir det trukket frem at PPT er involvert i en del utviklingsarbeid. For eksempel skal veiledningsteamet drifte et prosjekt knyttet til relasjonsbasert klasseledelse, og PPT har satt i gang et overgangsprosjekt (se mer om dette i avsnitt 4.2), hvor barn følges fra barnehage over i skolen. Det understrekes i intervjuer at målet med utviklingsarbeidet på systemnivå er å sikre at barn med spesielle behov får hjelp så tidlig som mulig, og samtidig etterstrebe å tilpasse undervisningen slik at færrest mulig barn har behov for spesialundervisning.

I spørreundersøkelsen ble rektorer spurt hvor enig de er i at PPT bistår med organisasjons- og kompetanseutvikling i skolene. Som det går frem av figuren under, svarer 66,6 prosent av rektorene at de er enten helt eller delvis enig i at PPT bistår med organisasjons- og kompetanseutvikling.

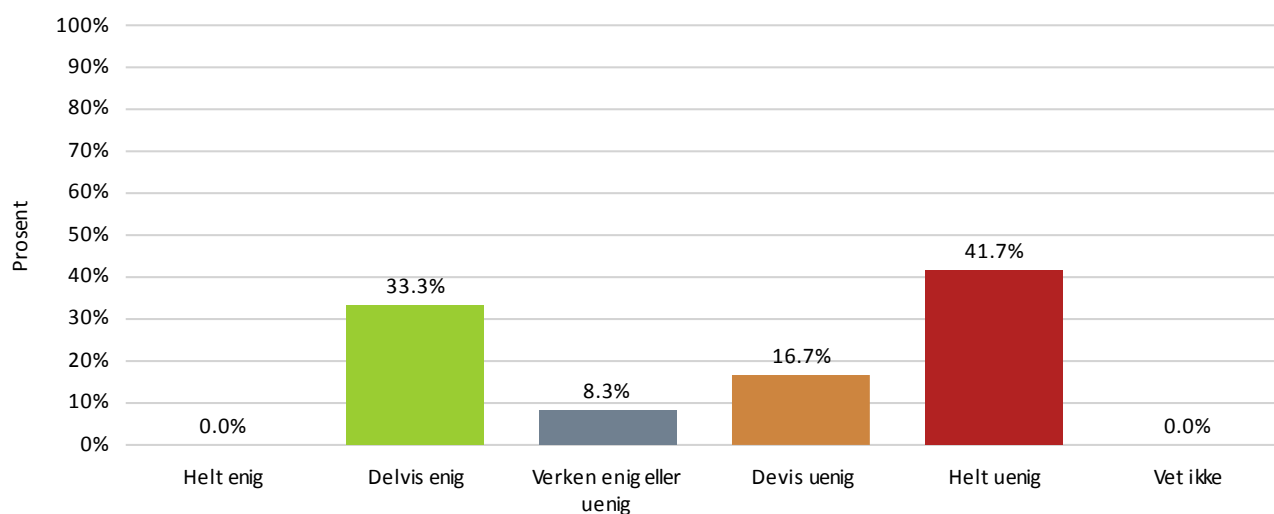
Figur 17: PPT bistår med organisasjons- og kompetanseutvikling (systemrettet arbeid) (Kun rektorer, N=12)



Rektorene ble også spurt om PPT bistår med systemrettet arbeid i mindre grad enn det hadde vært ønskelig fra skolens side. Mens 33,3 prosent av rektorene svarte at de er enig i at PPT bistår i mindre

grad enn ønskelig med systemrettet arbeid, svarte 41,7 at PPTs bistand med systemrettet arbeid ikke er av mindre omfang enn ønskelig fra skolens side.

Figur 18: Bistår PPT med systemrettet arbeid i mindre grad enn det hadde vært ønskelig fra skolens side? (Kun rektorer, N=12)



5.3.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at PPT er bevisst sitt ansvar for å drive systemrettet arbeid slik det fremgår av Opplæringslovens § 5-6, 2. ledd, og PPT driver systemrettet arbeid gjennom ulike fora og på ulike måter. Veiledningsteamene som jobber i skole og barnehage, og kontaktmøtene og dialogmøtene mellom PPT og skolene er eksempler på dette.

Samtidig viser undersøkelsen at skolene primært etterspør bistand fra PPT i enkeltsaker, og revisjonen mener kommunen bør arbeide for å tydeliggjøre ytterligere overfor skolene hvordan de ulike teamene i PPT (se avsnittet om organisering av PPT) kan bistå skolene i systemrettet arbeid.

5.4 Har PPT tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utføre nødvendig sakkyndig arbeid?

5.4.1 Faktagrunnlag

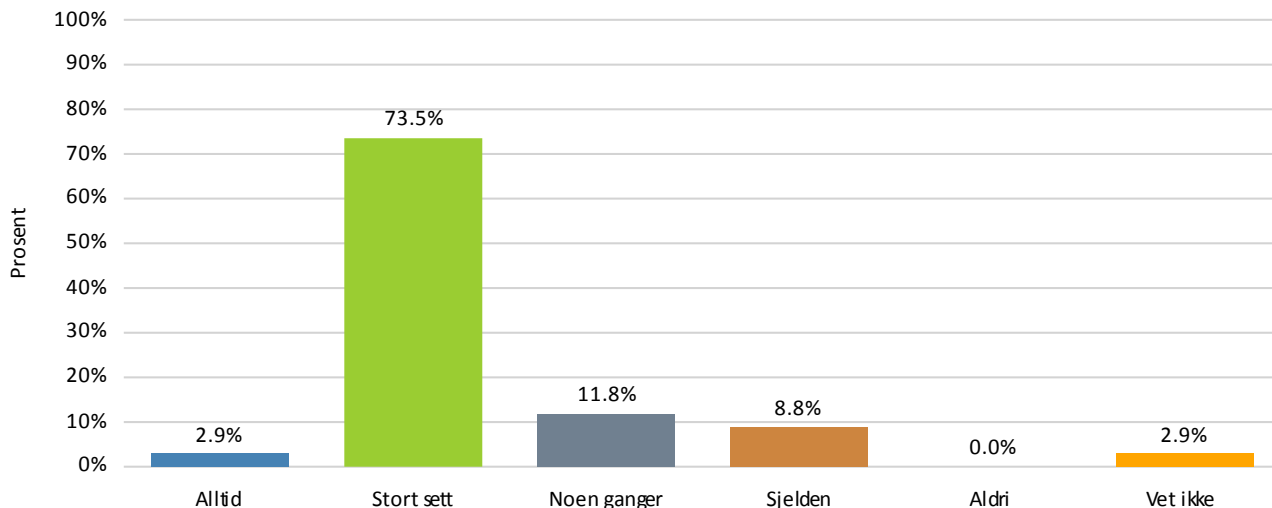
Kapasitet

I intervju blir det opplyst at PPTs kapasitet generelt oppleves som tilstrekkelig til å behandle henvisningene de mottar fra barnehager og skoler fortløpende. Samtidig pekes det på at PPT i enkelte perioder opplever høyt arbeidspress. Dette gjelder særlig om våren og i forkant av sommerferien, når de sakkyndige vurderingene for neste skoleår skal utarbeides og sendes til rektorene for vedtak. PPT har ikke kapasitet til å håndtere en slik periodevis økningen i arbeidsbelastning, og det blir forklart at dette i enkelte perioder kan ta lenger tid enn ønskelig.

Det uttrykkes i intervjuer bekymring for at et høyt arbeidspress kan gå på bekostning av overholdelse av tidsfrister og kvalitet innen PPTs sakkyndighetsarbeid, og kan medføre at foreldre ikke blir hørt i tilstrekkelig grad.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant rektorer og styrere i barnehager, svarte over 75 prosent av respondentene at PPT alltid eller stort sett utarbeider sakkyndige vurderinger innen rimelig tid.

Figur 19: Opplever du at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger innen rimelig tid? (N=34)



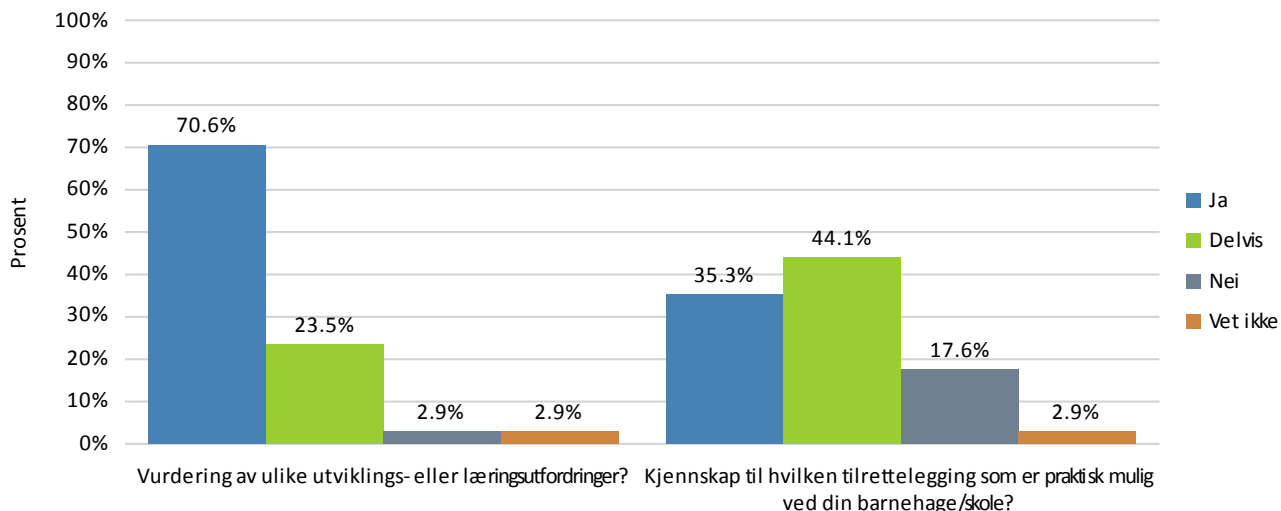
Kompetanse

I intervjuer blir det fortalt at PPT har tilstrekkelig kompetanse og gode tverrfaglige fagmiljøer. Det oppleves ikke at det er spesifikk kompetanse som mangler i PPT. Det blir videre forklart at bruk av både fagteam og tverrfaglige team i saksbehandlingen sikrer at det blir mye diskusjon på tvers og at kompetansen benyttes på en hensiktsmessig måte. Fagdiskusjonene bidrar til å sikre kvalitet i PPTs arbeid.

PPT i kommunen vektlegger spissing av kompetanse og kompetanseheving hos egne ansatte. I intervju blir det opplyst at nestleder i PPT skal delta på lederutdanning på Rektorskolen i regi av NHH høsten 2015. Påfølgende år skal leder PPT ta samme utdanning.

I spørreundersøkelsen som er gjennomført ble rektorer ved skolene og styrere i barnehagene i kommunen stilt spørsmål om hvordan de oppfatter PPTs kompetanse når det gjelder vurdering av utviklings- og læringsutfordringer hos barn, og kjennskap til hvilken tilrettelegging som er praktisk mulig i den enkelte barnehage eller skole. I overkant av 70 % av respondentene anser PPTs kompetanse som god nok innen vurdering av utviklings- og læringsutfordringer. En mindre andel av respondentene mener at PPT har god nok kjennskap til hvilken tilrettelegging som er praktisk mulig ved den enkelte barnehage/skole. Svarene viser at 35 prosent av respondentene mener PPT har god nok kjennskap til tilretteleggingsmuligheter, og 44,1 prosent av respondentene oppfatter at PPT delvis har god nok kjennskap til hvilken tilrettelegging som er praktisk gjennomførbart ved barnehagen/skolen.

Figur 20: Opplever du at PPT har god nok kompetanse når det gjelder vurdering av ulike utviklings- eller læringsutfordringer og kjennskap til hvilken tilrettelegging som er praktisk mulig ved din barnehage/skole? (N=34)



Det går frem av intervjuer at kommunen opplever utfordringer knyttet å rekruttere og beholde psykologkompetanse over tid. Dette antas å være en utfordring også i fremtiden, blant annet fordi kommunen ikke har konkurransedyktige lønnsbetingelsene sammenlignet med spesialisthelsetjenesten. Det blir pekt på at som et tiltak for å rekruttere flere psykologer, har kommunen gjort forsøk med å gi psykologer høyere lønn enn andre tilsvarende grupper i kommunen, uten at dette ga ønsket effekt. Det oppleves som uproblematisk å rekruttere ordinær spesialpedagogisk kompetanse til stillinger i PPT og i skolen.

5.4.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at PPT i de fleste tilfeller har kapasitet til å behandle nye henvisninger og utarbeide sakkyndig vurdering innen 3 måneder, i samsvar med både føringer i Veileder for spesialundervisning²⁹ og interne retningslinjer i kommunen.

Det går samtidig frem av undersøkelsen at PPT periodevis har utfordringer knyttet til å ha tilstrekkelig kapasitet til å håndtere økningen i antall henvisninger, når det skal utarbeides sakkyndige vurderinger til neste skoleår i både løpende og nye saker. Revisjonen mener kommunen bør gjennomgå rutiner for oversendelse av nødvendige dokumenter fra skolene, samt interne saksbehandlingsrutiner i PPT, for å vurdere om det er potensiale for effektivisering av noen ledd i prosessen, slik at man i mindre grad opplever forsinkelser i saksbehandlingen.

Revisjonens undersøkelser gir ikke indikasjoner på at PPT i kommunen mangler kompetanse til å utføre sakkyndige vurderinger i samsvar med opplæringslovens bestemmelser. PPT har fagpersonell med både psykologisk og spesialpedagogisk kompetanse. Undersøkelsen indikerer samtidig at kommunen har utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde psykologkompetanse, og revisjonen mener at kommunen bør fortsette å ha fokus på identifisering av aktuelle rekrutteringstiltak mot denne typen fagpersonell.

5.5 I hvilken grad følger PPT opp kommunens målsetninger for det spesialpedagogiske arbeidet i barnehager og skoler, og bidrar de gjennom sitt arbeid til å redusere behovet for spesialundervisning i skolene?³⁰

5.5.1 Faktagrunnlag

I Karmøy kommunes kommuneplan for 2008–2019, samfunnsdelen er det ikke spesifisert mål for det spesialpedagogiske arbeidet i barnehager, men det fremmes i målsettingen for skolene i kommunen at «... Karmøy kommune skal være en foregangskommune innen skolesektoren. I dette ligger det å kunne gi alle barn en opplæring som gir den enkelte et best mulig utbytte i utviklingen av hele mennesket – kunnskapsmessig og sosialt».³¹

Oppvekst- og kulturetaten jobber etter prinsipper om verdibasert målstyring, og det er utarbeidet et strategikart som styrer etatens arbeid. I intervjuer opplyses det at avdeling barnehage har laget sitt eget strategikart, som sier noe om ønskede samfunnsresultater. Det er også utarbeidet en strategi- og utviklingsplan for Karmøybarnehagene³², hvor det vektlegges at barnehagene i kommunen skal jobbe for å gi barna best mulig start på utdanningsløpet. Et av prinsippene i strategi- og utviklingsplanen er at for å sikre færrest mulig vedtak om spesialpedagogisk hjelp må flest mulig favnes av det allmennpedagogiske opplegget i barnehager og skoler.

²⁹ Utdanningsdirektoratet (2014): *Veilederen Spesialundervisning*

³⁰ Kapittel 5.5 omfatter to problemstillinger som her blir besvart samlet fordi store deler av faktagrunnlaget er sammenfallende. Dette gjelder problemstilling 2 d) «I hvilken grad følger PPT opp kommunens målsetninger for det spesialpedagogiske arbeidet i barnehager og skoler?» og problemstilling 2e) «I hvilken grad bidrar PPTs arbeid til å redusere behovet for spesialundervisning i skolene?» (Se kapittel 2.2 i rapporten for presentasjon av alle problemstillingene).

³¹ Karmøy kommune, 2007. Kommuneplan 2008–2019, samfunnsdel. Vedtatt av kommunestyret 19. juni 2007, sak 42/07.

³² Karmøy kommune (udatert): *Strategi- og utviklingsplan for Karmøybarnehagene*.

Kommunens budsjett og økonomiplan 2015-2018³³ viser til at skolesektoren i kommunen over tid har hatt som målsetting at en større andel elever skal få et forsvarlig utbytte av den ordinære opplæringen. Det pekes på at andelen elever som får spesialundervisning er en indikator for denne målsettingen. Et av tiltakene som omtales i budsjett- og økonomiplanen for å nå kommunens strategiske mål om høy kvalitet i læring er deltakelse i det regionale samarbeidsprosjektet Hauglandsløftet. Kommunens deltakelse i prosjektet skal bidra til kompetanseheving blant ansatte, for å heve kompetansen innenfor den ordinære undervisningen og dermed redusere behovet for spesialundervisning. Kommunens målsetning om reduksjon av andelen spesialundervisning i skolene er ikke tallfestet.

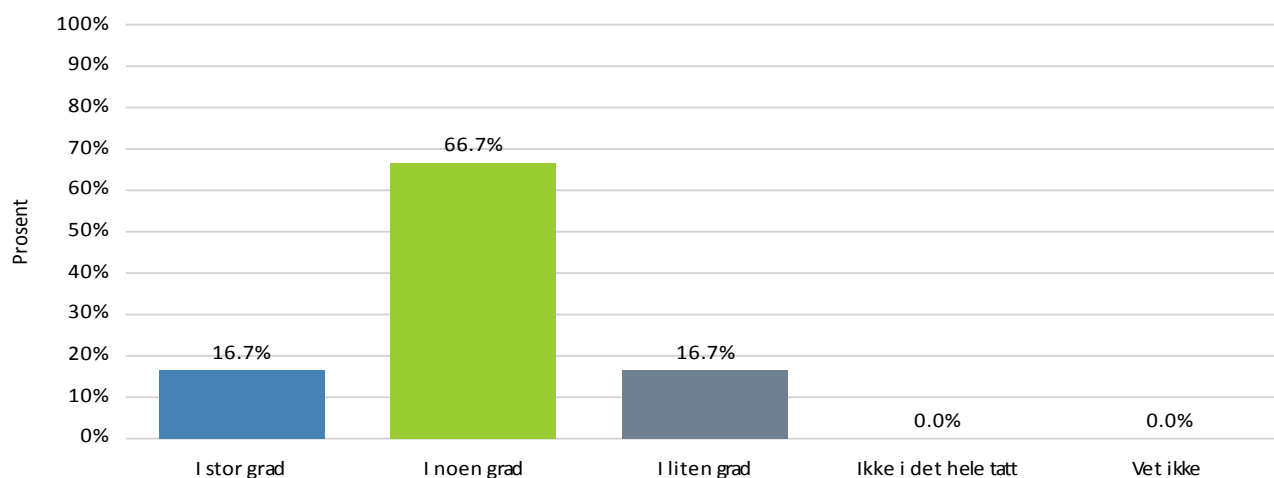
Flere understreker i intervju at kommunens målsetning om å redusere bruken av spesialundervisning ikke skyldes ønske om økonomisk innsparing. Målet om reduksjon av spesialundervisning handler i større grad om at det har blitt en økt forståelse i kommunen av at spesialundervisning ikke er det eneste virkemiddelet som kan tas i bruk for å sikre kvalitet i skolen. Ledelsen i kommunen ønsker seg en skole som er i stand til å håndtere størsteparten av elevene innenfor det ordinære undervisningstilbudet.

Det blir forklart i intervju at PPTs rolle i arbeidet med å redusere andelen elever med spesialundervisning i kommunen, består i å bevisstgjøre skolene og bidra til styrking, tilrettelegging og tilpasning av den ordinære undervisningen. PPT skal også veilede skolene og lærerne, slik at de er kjent med hva det innebærer at en elev skal ha forsvarlig utbytte av ordinær undervisning. Veiledningen fra PPTs side skjer blant annet gjennom kontaktmøtene som avholdes mellom PPT og skolene (se kapittel 5.2 for mer informasjon om samhandlingsarenaer mellom PPT og skolene). På kontaktmøtene drøftes også skriftlige rutiner og prosedyren som tar for seg hva skolen skal foreta seg før en eventuell henvisning til PPT for sakkyndig vurdering.

I intervjuer blir det understreket at PPT oppleves å ha en tydelig forståelse av målsetningen om å redusere skillet mellom allmennpedagogisk og spesialpedagogisk arbeid i skolen, og at de jobber mot å nå dette målet. PPT har den senere tid i større grad enn tidligere lagt vekt på ansvaret de har for systemrettet arbeid, og jobber aktivt mot skolene med organisasjons- og kompetanseutvikling. Flere forteller i intervju at også skolelederne i kommunen den senere tid har inntatt en holdning om at de i større grad skal klare seg uten spesialundervisning, og legger større vekt på tilpasning av den ordinære undervisningen.

I spørreundersøkelsen ble rektorene spurt om PPTs arbeid bidrar til å redusere behovet for spesialundervisning.

Figur 21: I hvilken grad opplever du at PPTs arbeid mot skolene bidrar til å redusere behovet for spesialundervisning? (Kun rektorer, N=12)



³³ Karmøy kommune (2014): Budsjett og økonomiplan 2015-2018. Vedtak i kommunestyret 11.12.2014

Som figuren over viser, svarte om lag to tredjedeler av respondentene at de mener at PPT i noen grad bidrar til å redusere behovet for spesialundervisning i skolen. Ingen av respondentene oppfatter at PPTs arbeid ikke i det hele tatt bidrar til å redusere behovet for spesialundervisning i skolen.

Det blir opplyst i intervjuer at stor saksmengden knyttet til sakkyndige vurderinger og periodevis presset kapasitet ved PPT bidrar til at det blir for lite tid til å jobbe med systemrettet arbeid. Flere har også trukket frem at skolene primært etterspør bistand fra PPT i forbindelse med enkeltsaker for elever med vedtak om spesialundervisning enn til allmennpedagogiske problemstillinger på systemnivå (se mer om dette temaet i kapittel 5.4).

5.5.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen har nedfelt overordnede, strategiske målsetninger for skole- og barnehagesektoren i kommunen. Målsetningene er å sikre færrest mulig vedtak om spesialpedagogiske tiltak gjennom å etablere et helhetlig, allmennpedagogisk opplæringstilbud i barnehage og skole. Det fremkommer videre av undersøkelsen at PPT er kjent med kommunens målsetninger, og gjennomføre ulike tiltak for å møte disse. PPT bidrar med kompetanse- og organisasjonsutvikling i form av kompetansehevende tiltak i skoler og barnehager, og tilbud om veiledning gjennom veiledningsteam og årlige dialogmøter. PPT tilbyr også bistand og assistanse i enkeltsaker gjennom kontaktmøter på den enkelte skole, både for å tilrettelegge innenfor skolens ordinære tilbud og for å drøfte elever som ikke kan få et forsvarlig fagbytte innenfor det ordinære opplegget henvisninger.

Revisjonen mener at PPT fremstår med en tydelig bevissthet knyttet til kommunens målsetning om å redusere vedtak om spesialpedagogiske tiltak, og at PPT jobber aktivt med ulike tiltak for å møte målsetningen. Undersøkelsen har samtidig vist at det er enkelte utfordringer knyttet til at det er forskjeller blant skolene når det gjelder i hvilken grad de gjennomfører egne tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før henvisning til PPT (se mer om dette i kapittel 4.1.1), og dette er et tema det er viktig at både PPT, barnehagene/skolene og barnehageeier/skoleeier jobber videre med. Revisjonen mener at kommunen kan vurdere å foreta undersøkelser for å kartlegge hvilke barnehager og skoler som eventuelt har behov for veiledning og kompetanseheving, og sette inn målrettede systemrettede tiltak overfor ulike barnehager og skoler.

6 Konklusjon og anbefalinger

Undersøkelsen viser at Karmøy kommune har etablert gode systemer for å sikre at barn under opplæringspliktig alder og skoleelever får oppfylt sin rett til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Saksbehandlingen knyttet til forespørsler om spesialpedagogisk hjelp i barnehager og spesialundervisning i skolen foregår etter revisjonens mening i all hovedsak i samsvar med krav i regelverket.

Det går videre frem av undersøkelsen at det opprettet systemer for samarbeid mellom kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste (PPT), barnehager og skoler, og det er etablert tiltak for å sikre overganger mellom barnehage og skole for barn med behov for særlig oppfølging. Undersøkelsen viser også at PPT i sitt arbeid med spesialpedagogiske tiltak tar en aktiv rolle som pådriver for systemrettet arbeid overfor barnehager og skoler. Undersøkelsen viser videre at PPT jobber målrettet mot å oppfylle kommunens målsetning om å skape et helhetlig ordinært allmennpedagogisk opplæringstilbud i skolene, for å redusere bruk av spesialundervisning.

Undersøkelsen har samtidig avdekket enkelte utfordringer og forbedringsområder. PPT har utfordringer knyttet til periodevis manglende kapasitet på grunn av høy arbeidsbelastning, noe som bidrar til at saksbehandlingstiden kan overstige føringer i lovverk og kommunale retningslinjer. Det går også frem av undersøkelsen at det er ulikheter når det gjelder i hvilken grad barnehager og skoler gjennomfører egne tiltak innenfor det ordinære opplegget i barnehagen/skole i fasen før en eventuell tilmelding til PPT. Revisjonen mener det er viktig at kommunen undersøker dette nærmere, og eventuelt iverksetter tiltak for å sikre at alle skoler følger opp krav i opplæringsloven om å vurdere og prøve ut tiltak før eventuell henvisning til PPT. I tillegg viser undersøkelsen at det er behov for enkelte avklaringer knyttet til ansvar for innhenting av samtykke fra foreldre, kontaktmøter mellom PPT og skoler, samt en oppdatering av kommunens rutiner for overgang fra barnehage til skole. Undersøkelsen viser også at krav i forvaltningsloven om foreløpig svar ikke blir etterlevd i praksis, og kommunen bør etablere systemer som sikrer at krav i forvaltningsloven og kommunens egne rutiner blir etterlevd på dette punktet.

Revisjonen vil basert på dette anbefale at Karmøy kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Kommunen bør gjennomgå PPTs maler, og vurdere om disse bør justeres for å øke tydeligheten i de sakkyndige vurderingene.
2. Kommunen må etablere rutiner som sikrer at foreløpig svar sendes ut i saker der dette er påkrevd, jf. krav i forvaltningsloven § 11a.
3. Kommunen bør avklare på hvilket tidspunktet saksbehandlingstiden i en sak starter, slik at dette fremstår entydig for alle involverte parter.
4. Kommunen bør sikre at overgangsprosjektet for barn som skal begynne på skolen innlemmes i kommunens rutiner for overgang mellom barnehage og skole, for å sikre at alle rutiner for disse prosessene foreligger samlet og at det ikke er tvil om hvilke rutiner som gjelder.
5. Kommunen bør sikre at PPT og skolene avklarer rollefordelingen i kontaktmøter, og sikre at retningslinjene for kontaktmøtene er godt kjent hos alle involverte parter slik at møtene kan gjennomføres etter hensikten.

6. Kommunen bør sikre at det tydeliggjøres overfor både skoler og barnehager hvordan de ulike teamene i PPT kan bistå skoler og barnehager i systemrettet arbeid.
7. Kommunen bør gjøre nærmere undersøkelser og eventuelt sette i verk tiltak for å sikre at alle skoler følger opp krav i opplæringsloven om å vurdere og prøve ut tiltak før eventuell henvisning til PPT.
8. Kommunen bør vurdere å systematisere skoleeiers kontrollmekanismer som skal sikre etterlevelse av barns rettigheter til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, herunder sikre oppfølging og dokumentasjon av kontrollene, jf. opplæringsloven § 13-10.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Revisjonen har mottatt følgende tilbakemelding fra kommunen³⁴ på forespørsel om høringsuttalelse fra rådmannen:

«Det er fra vår side vurdert til at det ikke er nødvendig med noen høringsuttalelse.

Rapporten inneholder heller ingen faktafeil av en slik karakter at det er behov for noen oppretting/endring.»

³⁴ E-post fra PPT-leder Kjetil Andreas Hansen, med kopi til oppvekst- og kultursjef Ørjan Røed og skolefaglig rådgiver Gyda Auestad, mottatt 29.6.2015.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes opp mot. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra opplæringsloven og forvaltningsloven. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.

1.1 Spesialundervisning

Kapittel 5 i opplæringsloven³⁵ omhandler spesialundervisning. Der fremgår det at «elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.» (§ 5-1, 1. ledd).

Eleven sin rett etter opplæringsloven er en individuell rett. I følge veilederen om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet innebærer dette at skoleeier ikke kan avvise denne retten, når det er vurdert at en elev ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Videre kan skoleeier ikke avgrense den særskilte tilretteleggingen med bakgrunn i manglende økonomiske ressurser. Det er tilfredsstillende utbytte som er skjæringsgrensen for om en elev har rett til spesialundervisning eller ikke. Å avgjøre om en elev har et tilfredsstillende utbytte, er en skjønnsmessig vurdering. I Utdanningsdirektoratets veileder går det frem at for å gjøre denne vurderingen må man kartlegge både hva den ordinære opplæringen består av, og om dette tilbudet gir eleven et tilfredsstillende utbytte. I veilederen fra Utdanningsdirektoratet presiseres det at utbyttet til den enkelte kan variere fra skole til skole og mellom ulike opplæringssituasjoner

«Utbyttet av det ordinære opplæringstilbudet må også sammenlignes med elevenes forventede kompetanse etter kompetansemålene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Det er også aktuelt å se på elevens utvikling og det er viktig å ha kunnskap om elevens utvikling over tid.

I tillegg må det tas i betraktning at skolene er ulike. Eleven kan få tilfredsstillende utbytte innenfor rammen av ordinær opplæring ved andre skoler, uten at det er mulig på den skolen eleven går. Det må også tas hensyn til at skoleeier til en viss grad kan prioritere skolene ulikt.»³⁶

Elevens utbytte av den ordinære opplæringen er blant annet avhengig av skolens evne og mulighet til å gi tilpasset opplæring.

1.2 Spesialpedagogisk hjelp

I opplæringsloven § 5-7 går det frem at barn som er under opplæringspliktig alder som har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til det:

«Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbod om foreldrerådgiving. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den pedagogisk-psykologiske tenesta eller av ein annan sakkunnig instans.»

³⁵ Kunnskapsdepartementet, 1998. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. LOV-1998-07-17-61

³⁶ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen spesialundervisning*. <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Skole/> (oppdatert 2014)

Utdanningsdirektoratet har laget en veileder knyttet til hvordan man skal gå frem dersom man er bekymret for et barns utvikling.³⁷ De peker på at det kan være ulike grunner til slik bekymring:

«Foreldrene eller andre som kjenner barnet, for eksempel ansatte i barnehagen eller helsesøster, er bekymret for utviklingen til barnet. Årsaken kan være at barnet ikke utvikler seg slik som man forventer, eller på en annen måte enn andre barn på samme alder.

Årsaker til bekymring kan være at barnet

- har forsinket språkutvikling eller språkvansker
- har sosiale eller emosjonelle utfordringer
- ikke utvikler motoriske eller kognitive evner som forventet

Dette kan være forhold som gjør at barnet kan ha behov for og rett til spesialpedagogisk hjelp.»

Utdanningsdirektoratet peker på at foreldrene selv kan be om en sakkyndig vurdering av barnet hos PPT, eller de kan be kommunen om spesialpedagogisk hjelp. Dersom det er barnehagen eller andre kommunale instanser som henviser barnet til PPT for sakkyndig vurdering, må det innhentes samtykke fra foreldrene. Videre presiserer Utdanningsdirektoratet at når PPT har gjennomført sakkyndig vurdering, sendes uttalelsen til kommunen. Kommunen skal da bruke den sakkyndige vurderingen som et utgangspunkt for å vurdere og avgjøre om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp, og det er kommunen som fatter vedtak om slik hjelp.

1.3 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Opplæringsloven § 5-6 om «Pedagogisk-psykologisk teneste» gjør det klart at hver kommune og fylkeskommune skal ha en slik tjeneste, og at tjenesten kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen. I opplæringsloven § 5-6, 2. ledd fremgår det følgende om PPTs oppgaver:

«Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det.»

Det vil si at PPT skal drive individrettet arbeid med å utarbeide sakkyndige vurderinger, men at de også har et lovpålagt ansvar for å drive såkalt systemrettet arbeid.

1.4 Sakkyndig vurdering

I opplæringsloven blir det stilt krav om en sakkyndig vurdering før det kan fattes vedtak om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp:

«Før kommunen (...) gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.

Dersom vedtaket frå kommunen (...) avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1 og § 5-7.» (§ 5-3)

I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning beskrives krav til innholdet i den sakkyndige vurderingen. Det blir presisert at vurderingen skal være så utførlig at skoleeier/skolen ikke kan være i tvil om hva PPT tilråder. Blant annet skal PPT angi omfanget av elevens behov for

³⁷ Utdanningsdirektoratet, 2014. *Veilederen Spesialpedagogisk hjelp*. <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialpedagogisk-hjelp/>

spesialundervisning, og oppgi dette i antall timer. I tillegg skal tilrådingen omfatte en beskrivelse av prinsippene for innholdet i opplæringen, samt den organisatoriske gjennomføringen.

1.5 Krav til saksbehandlingen

Et vedtak om spesialundervisning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven³⁸. Av forvaltningsloven kapittel fem går det frem hvilke krav som stilles til utforming av enkeltvedtak, blant annet at vedtaket skal begrunnes, og at det i vedtaket skal opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage.

Forvaltningsloven stiller krav til at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold (§ 11a, 1. ledd). I saker som gjelder enkeltvedtak skal det bli gitt foreløpig svar dersom en forespørsel ikke kan bli besvart innen en måned etter at den er mottatt (§ 11 a, 3. ledd). Her skal det, om mulig, angis når svar kan ventes (§ 11 a, 2. ledd).

Det fremgår av veileder om spesialundervisning at den sakkyndige vurderingen ikke er bindende for kommunen, men er en rådgivende uttalelse til den som skal fatte vedtaket. Det er ikke lov å begrunne reduksjon i tilbudet om spesialundervisning ved å henvise til økonomi dersom man gir mindre hjelp enn det den sakkyndige vurderingen anbefaler. I opplæringslova § 5-3 heter det:

«Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1 eller § 5-7.»

Videre går det frem av veileder om spesialundervisning at:

«Vedtaksinstansen kan fravike den sakkyndige vurderingen, men dette stiller krav til begrunnelsen. Begrunnelsen må synliggjøre hvorfor sakkyndig vurdering fravikes. Dette vil også være viktig for en eventuell klageinstans. Dersom det er trukket inn hensyn i vurderingen som skoleeiers økonomi, og dette er tillagt urettmessig vekt, kan enkeltvedtaket være ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41. En ren henvisning til at det for eksempel er foretatt en nedskjæring på budsjettet der alle elevgrupper har fått redusert sitt tilbud like mye («ostehøvelnedskjæring»), er ikke tilstrekkelig for å påvise at den enkelte får oppfylt sin rett til spesialundervisning.»³⁹

I veileder om spesialpedagogisk hjelp vises det til at i tilfeller der kommunen gjør andre vurderinger enn det som anbefales i den sakkyndig vurderingen må dette begrunnes. Det fremgår av veilederen at:

«Hvis enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, må kommunen konkret ta opp situasjonen til det aktuelle barnet i begrunnelsen. Kommunen må begrunne hvorfor den ikke følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen, slik at foreldrene kan forstå hvilke vurderinger som ligger til grunn for dette. Begrunnelsen vil også være viktig for en eventuell klageinstans.»⁴⁰

Opplæringsloven stiller en del krav til saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning:

«Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades.

Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. (...)

³⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, 1970. *Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. LOV-1967-02-10

³⁹ Utdanningsdirektoratet, 2014. *Veileder spesialundervisning*. <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>

⁴⁰ S. 18

Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.» (§ 5-4).

Det går frem av § 5-7 at for saksbehandling knyttet til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder gjelder § 5-4 andre og tredje leddet så langt det passer.

1.6 Saksbehandlingstid

Av forvaltningsloven § 11a fremgår det at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Veilederen om spesialundervisning slår fast at kravet i forvaltningsloven § 11a om at en sak skal bli forberedt og avgjort uten ugrunnet opphold, også gjelder for PPT i og med at den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen.

PPT må derfor gi melding til kommunen dersom tjenestens saksbehandlingstid innebærer at kommunen ikke kan behandle saken innen en måned. Videre fremgår det av Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning at: «Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, er ikke en legitim grunn for at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering.»⁴¹

Krav om at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold innebærer blant annet at hvis et nytt behov blir avdekket i løpet av skoleåret, hos en elev som ikke fra før har spesialundervisning, skal eleven ha hjelp så snart som mulig. Hvis behovet er bekreftet i løpet av skoleåret, skal også vedtak fattes og nødvendige tiltak settes i verk i løpet av skoleåret, eleven skal ikke måtte vente til neste skoleår.

Det fremgår også av veilederne fra Utdanningsdirektoratet at sakene må bli utredet innen rimelig tid fra mistanke om behov for hjelp til endelig vedtak fattes. Direktoratet uttaler at det er barnets behov for å få avklart hjelpebehov og rettigheter som må legges til grunn for vurderingen av hva som er rimelig tid for saksbehandlingen. Utdanningsdirektoratet peker i begge veilederne på at en total saksbehandlingstid på over tre måneder vil kunne være for lang tid.

⁴¹ Side 36.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Regelverk

- Justis- og beredskapsdepartementet: *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. LOV-2014-05-09-16
- Kunnskapsdepartementet: *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. LOV-1998-07-17-61

Dokumenter fra Karmøy kommune

- Karmøy kommune, udatert. *Avslutning av saksbehandling ved PPT*. Brevmal
- Karmøy kommune, 2014. *Budsjett og økonomiplan 2015-2018*. Vedtak i kommunestyret 11.12.2014
- Karmøy kommune, 2015. *Brev til forvaltningsrevisjonen*. Notat mottatt per e-post 04.06.2015
- Karmøy kommune (2012): *Delegasjonsreglement for Karmøy kommune*. Vedtatt av kommunestyret 14.06.2012. Endring vedtatt 16.09.2014, saksnr. 57/14
- Karmøy kommune, udatert. *Forpliktende handlingsplan for overgangen barnehage-skole for barn med særskilte behov*. Rutinebeskrivelse.
- Karmøy kommune, udatert. *Foreløpig svar vedrørende spesialundervisning*. Brevmal
- Karmøy kommune, udatert: *Forslag til kartleggingsmateriell som skolene kan bruke før henvisning til PP-tjenesten*.
- Karmøy kommune, udatert. *Inntaksprosedyre for Vågen Læringsssenter*. Rutinebeskrivelse.
- Karmøy kommune, 2010. *Kommunal veileder for barnehagene. Spesialpedagogisk hjelp og tilbud til barn med særskilte behov*.
- Karmøy kommune, 2007. *Kommuneplan 2008–2019, samfunnsdel*. Vedtatt av kommunestyret 19. juni 2007, sak 42/07.
- Karmøy kommune, 2015. *Organisering PPT Karmøy*. Notat mottatt per e-post 27.15.2015.
- Karmøy kommune, udatert. *Prosedyre før eventuell tilmelding til PPT*. Rutinebeskrivelse.
- Karmøy kommune, udatert. *Retningslinjer for saksbehandling i Karmøy kommune. Prosedyre for søknad om spesialpedagogisk hjelp, sakkyndig vurdering og tildeling av ressurser for barn i barnehagen*.

- Karmøy kommune, udatert. *Retningslinjer for saksbehandling i Karmøy kommune. Prosedyre for tilmelding til PPT, enkeltvedtak om spesialundervisning, utforming av IOP og rapport om spesialundervisning*
- Karmøy kommune, udatert. *Retningslinjer for saksbehandling vedrørende spesialundervisning for skolene i Karmøy*
- Karmøy kommune, udatert. *Retningslinjer og lovkrav knyttet til utforming av enkeltvedtak om spesialundervisning*
- Karmøy kommune, udatert. *Rutiner ved sakkyndig vurdering og tilråding etter §5 – saksgang. Rutinebeskrivelse.*
- Karmøy kommune, udatert. *Strategikart PPT.*
- Karmøy kommune, udatert. *Strategi- og utviklingsplan for Karmøybarnehagene*
- Karmøy kommune, udatert. *Åpen dør. Informasjonsbrosjyre.*

Andre dokumenter og litteratur

- Fylkesmannen i Rogaland. *Endelig tilsynsrapport. Karmøy kommune - Skudenes ungdomsskole.* <http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Utdanning/Tilsyn/Skudees%20tilsyn%202014.pdf>
- Fylkesmannen i Rogaland. *Endelig tilsynsrapport. Karmøy kommune - Åkra ungdomsskole.* <http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Utdanning/Tilsyn/%C3%85kra%20tilsyn%202014.pdf>
- Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialpedagogisk hjelp.*
- Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning.*

Nettsider

- Karmøy kommune. www.karmoy.kommune.no
- Statistisk sentralbyrå (SSB): *KOSTRA-databasen - Nøkkeltall og grunnlagsdata.* <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-databasen>
- Utdanningsdirektoratet: *Grunnskolen informasjonssystem (GSI).* <https://gsi.udir.no/>

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

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

© 2015 Deloitte AS