

FORVALTNINGSREVISJON AV
**PP-TJENESTENS SAMARBEID
MED BARNEHAGER OG SKOLER**



EIGERSUND, BJERKREIM, LUND OG SOKNDAL KOMMUNE
OKTOBER 2017

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige og utførende fagfolk i administrasjonen. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovet varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	9
Rapporten	11
1 Innledning	12
1.1 Formål og problemstillinger	12
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	12
2 Faktabeskrivelse og vurderinger	15
2.1 Interkommunal PP-tjeneste	15
2.2 Omfang	18
2.3 Kostnader	25
2.4 Saksgang.....	28
2.5 Dokumentgjennomgang	35
2.6 Systemarbeid	37
2.7 Overgangen fra barnehage til skole.....	38
Vedlegg	40

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet har vært å se nærmere på PP-tjenestens samarbeid med barnehager og skoler i det individ- og systemrettede arbeidet.

Hovedfunn

- Andelen barnehagebarn som får vedtak om spesialpedagogisk hjelp, er lavere enn snittet i Rogaland og landet. Dette gjelder i alle de fire kommunene i Dalane, med unntak av Lund. Den høye andelen i Lund skyldes i hovedsak en høy andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn.
- I alle fire kommunene har andelen skoleelever med vedtak om spesialundervisning gått ned de siste åra. Dette er en utvikling som også har funnet sted på landsbasis. Nedgangen kan i stor grad tilskrives et tettere samarbeid med PP-tjenesten om tilpasning av undervisningen.
- Men i Eigersund og Sokndal er andelen skoleelever med vedtak om spesialundervisning fremdeles godt over landsnittet. Sokndals høye andel kan langt på vei forklares med et høyt antall multihandikappede elever.
- Timeantallet per spesialundervisningselev varierer stort mellom Dalane-kommunene. Elevene i Lund og Bjerkreim får det dobbelte hva de får i Sokndal.
- Trenden siste tre år er med andre ord at Dalane-kommunene bruker mindre både på styrket barnehagetilbud i barnehagene og mindre på spesialundervisning, i absolutte kroner. Vi vurderer dette slik at en større andel av ressursene blir benyttet i ordinær undervisning, sammenlignet med tidligere. Etter vår vurdering er dette en positiv utvikling, og et tegn på at barnehagene og skolene har blitt flinkere til å tilpasse opplæringen i større grad, for dermed å redusere behovet for styrket barnehagetilbud/spesialundervisning.
- Både barnehagene og skolene sier seg fornøyde med samarbeidet med PP-tjenesten, både i individ- og systemsaker.
- PP-tjenesten har de senere årene utarbeidet felles maler til bruk i Dalane-kommunene, både for henvisning, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og årsrapport. Sammen med PP-tjenestens utnevning av faste kontaktpersoner i den enkelte barnehage og skole, har dette bidratt til å sikre et tett og godt samarbeid og likelydende praksis i de fire kommunene.

Interkommunal PP-tjeneste

I Dalane deler kommunene Lund, Bjerkreim, Sokndal og Eigersund samme PP-tjeneste. Tjenesten er organisatorisk og administrativt underlagt Eigersund kommune, og er en

del av Kultur- og oppvekstavdelingen i kommunen. Rådmannen i Eigersund er tjenestens nærmeste overordnede, mens de andre kommunene kjøper tjenester fra PP-tjenesten¹.

PP-tjenestens arbeid følger barnehage- og skoleåret, og evalueres i Skolefaglig forum for Dalane, i oktober hvert år. I tillegg gjennomføres en underveis-evaluering ved årsskiftet, hvor PP-tjenestens planverk, statistikk og årsrapport gjennomgås. PP-tjenesten opererer ikke med noen form for tallfesting av sine mål, men ønsker å jobbe i tråd med gjeldende lovverk og være en tilgjengelig rådgivningspartner for barnehager, skoler og voksenopplæring. PP-tjenestens handlingsplan inneholder svært få konkrete målsettinger.

Omfang

Andelen barnehagebarn som får vedtak om spesialpedagogisk hjelp er økende både i Rogaland som helhet og på landsbasis. Ser vi på hver av de fire kommunene i Dalane, finner vi noen kommunevise forskjeller. Mens Eigersund, Sokndal og Bjerkreim ligger under Rogalands- og landssnittet, ligger Lund betydelig over. Den høye andelen i Lund kan i stor grad forklares med en høy andel minoritetsspråklige barn.

På landsbasis har andelen skoleelever med vedtak om spesialundervisning gått ned de siste årene. Dette gjelder også i de fire kommunene i Dalane. Sammenlignet med landssnittet, ligger Sokndal markant over, mens de andre ligger noe under. Fra Sokndal kommune får vi opplyst at den høye andelen i stor grad skyldes et høyt antall multihandikappede elever.

Konsentrerer vi oss om 1.-4. trinn, ser vi at det har vært en nedgang i andelen elever med spesialundervisning. Dette er en utvikling som har funnet sted i de fleste kommuner, og må ses i sammenheng med myndighetenes satsing på økt lærertetthet på de laveste trinnene. Vår gjennomgang tyder på at økt lærertetthet gir økte muligheter for tilpasning av ordinær undervisning, og at behovet for spesialundervisning dermed reduseres eller faller helt bort.

På 5.-7. trinn har andelen elever med spesialundervisning gått ned i Eigersund, Lund og Bjerkreim, mens andelen den er stabil i Rogaland og landet som helhet. Vår gjennomgang tyder på at samarbeidet med PP-tjenesten har bedret seg de siste årene, og at nedgangen må ses på bakgrunn av dette. PP-tjenestens utnevning av faste kontaktpersoner til hver barnehage og skole, sikrer en jevn og tett kontakt, og samarbeidet resulterer ofte i at tilpasning av den ordinære undervisningen er tilstrekkelig. PP-tjenestens kontaktperson deltar fast i skolens tverrfaglige ressursteam, hvor hvilke tiltak som skal prøves ut, blir diskutert.

Færre timer til hver spesialundervisningselev i Eigersund og Sokndal

¹ Bjerkreim, Lund og Sokndal refunderer utgiftene til tjenesten ut fra antall barn 0-17 år i kommunen, per 1. oktober i regnskapsåret. En oversikt over antallet aktive saker hos PP-tjenesten siste to år viser at gjeldende fordelingsnøkkel fungerer etter intensjonen.

Vi ser også at det gjennomsnittlige timeantallet per spesialundervisningselev har endret seg siste fem år. Mens det gjennomsnittlige timetallet per spesialundervisningselev har gått ned i Eigersund og Sokndal, har antallet gått opp i Lund og Bjerkreim. Oppgangen i Lund og Bjerkreim må ses på bakgrunn av nedgangen i andelen elever (med færre elever blir det mulig å gi flere timer til hver²). En spesialundervisningselev i Lund eller Bjerkreim får nå om lag dobbelt så mange timer med spesialundervisning sammenlignet med en elev i Sokndal. Spesialundervisningselevene i Eigersund ligger her et sted midt i mellom disse to ytterpunktene.

Høye kostnader til styrket barnehagetilbud, spesielt i Sokndal

Når det gjelder kostnader til styrket barnehagetilbud, ligger samtlige fire kommuner i Dalane over landssnittet. Men differansen til landssnittet er absolutt størst i Sokndal; I 2016 brukte Sokndal kr 164 500 per barn, mens landssnittet lå på kr 60 235. Siden omfanget i Sokndal er lavt, må det først og fremst være organiseringen av styrket barnehagetilbud i Sokndal som forklarer det høye kostnadsnivået: I kommunen finner vi tre barnehager, alle private. Til å yte hjelp overfor barn med særskilte behov, har kommunen opprettet et eget team bestående av logoped, to spesialpedagoger og fem assistenter. Disse er alle ansatt i kommunen.

Saksgang

Saksgangen består av flere faser: Behandling i ressursteam, utprøving av tiltak, utarbeidelse av pedagogisk rapport som sendes sammen med henvisning PP-tjenesten, observasjoner, tester og utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Den sakkyndige vurderingen sendes til vedtaksansvarlig i kommunen eller rektor, som fatter vedtak. Deretter utarbeider barnehagen eller skolen en individuell opplæringsplan og årsrapport.

Ingen ventetid hos PP-tjenesten

I mange tilfeller vil det være nødvendig med observasjon og utprøving av tiltak over en lengre tidsperiode før det blir aktuelt å utarbeide noen sakkyndig vurdering. Råd og veiledning til personalet og foresatte gis forøvrig fra første stund. PP-tjenesten oppgir at de av denne grunn ikke har ventetid, og at det kan gå lang tid fra PP-tjenesten involveres/henvisning sendes, til sakkyndig vurdering foreligger.

PP-tjenesten gir med andre ord råd og veiledning til personalet og foresatte underveis, mens utredningsarbeidet pågår, og barnehagene og skolene tilpasser opplæringen lenge før den sakkyndige vurderingen og vedtaket er på plass. Det er ikke uvanlig at partene blir enige om at utarbeidelse av sakkyndig vurdering likevel ikke er nødvendig. I andre tilfeller vil den sakkyndige vurderingen være en ren formalisering av arbeidet som allerede er igangsatt.

PP-tjenestens systemarbeid

² I Bjerkreim finner vi en lav andel barn med vedtak om spesialundervisning (7 prosent), men disse elevene legger likevel beslag på 22 prosent av alle undervisningstimene i grunnskolen.

Vår gjennomgang på barnehage- og skolenivå tyder på at PP-tjenesten gjør en god jobb med hensyn til observasjon og veiledning, både i individ- og systemsaker. Dette innbefatter også veiledning med hensyn til gruppeledelse, noe som kan være særlig aktuelt i grupper med barn med atferdsproblemer. Samtidig poengterer flere respondenter at de kan bli tydeligere overfor PP-tjenesten på hva de ønsker av råd og veiledning.

Involvering av foresatte

Barnets foresatte blir involvert i viktige avgjørelser. Samtlige kommuner melder om at innhenting av samtykke er fast rutine, både på barnehage- og skolenivå. Det er for øvrig ingen krav i lovverket om et krav at samtykket skal være skriftlig, og i flere av kommunene i Dalane innhentes dette muntlig.

Sakkyndig vurdering og vedtak

PP-tjenesten har tatt i bruk en mal for utformingen av sakkyndige vurderinger, noe som sikrer at alle forhold blir omhandlet. Tilrådingene oppleves konkrete, både med hensyn til innhold, omfang og organisering, og gjennomførbare. Flere respondenter påpeker at dagens sakkyndige vurderinger gjør det enklere å lage gode vedtak. Vurderingens tilrådsdel, som sier noe om omfang og organisering, kopieres gjerne direkte inn i vedtaket.

Utarbeidelse av individuell opplæringsplan og årsrapport

Flere av rektorene er nøye med å sjekke at de individuelle opplæringsplanene er i tråd med vedtak og sakkyndig vurdering³.

Vår gjennomgang viser at årsrapporter blir utarbeidet. I disse rapportene blir opplæringstilbudet gjenstand for evaluering. Også her har PP-tjenesten utarbeidet en mal for utformingen, og det er den som har fått ansvaret for hjelpen som utarbeider rapporten. En kopi av årsrapporten sendes rutinemessig til foresatte og PP-tjenesten, som dermed får verdifull informasjon om barnets utvikling. PP-tjenesten opplyser at de leser rapportene og at innholdet er avgjørende for hvorvidt det skal utarbeides en ny sakkyndig vurdering. Årsrapporten inneholder en skriftlig oversikt over opplæringen som er gitt og en vurdering av barnets utvikling. Ved overganger, eksempelvis fra barnehage til skole, vil rapportene derfor ha spesielt stor betydning.

Iverksetting av hjelpen

Vår gjennomgang viser at innvilget tid til spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning *ikke* går med til møter om barnet. Mangel på lokaler i barnehagen eller skolen for gjennomføring av hjelpen er heller ikke et problem. Men dersom utfører blir syk, vil det variere hvorvidt vikar blir satt inn. Hvor lenge vedkommende kan være syk før vikar settes inn, har flere av respondentene ikke noe klart svar på.

Gjennomgang av enkeltsaker

³ (Ved Fylkesmannens tilsyn ved Lund ungdomsskole i 2015 mente Fylkesmannen at det var avvik her. Mer informasjon om Fylkesmannens tilsyn i Lund kommune er lagt i rapportens vedlegg).

PP-tjenesten har som nevnt utarbeidet felles maler til bruk i de fire kommunene. Dette er med å sikre at relevante opplysninger blir nedfelt og sendt til involverte parter, herunder også foresatte. Vår dokumentgjennomgang av et knippe tilfeldig valgte saker avdekker at det er etablert en god og likelydende praksis ved de kontrollerte enhetene.

Overgangen fra barnehage til skole

I Dalane-kommunene forberedes overgangen fra barnehage til skole med følgende aktiviteter:

- Skoleforberedende tiltak i barnehagene
- Kontakt/møter mellom barnehagene og skolene - bl.a. med overførings-samtaler
- Informasjon og møter med foresatte
- Elevene besøker den nye skolen

Samtlige fire kommuner har utarbeidet en plan for overgangen fra barnehage til skole. I disse planene er det lagt inn et årshjul som viser hvilke aktiviteter som skal gjennomføres. Blant aktivitetene som nevnes er overføringsmøter for alle barn, hvor foresatte også er med. På disse møtene vil informasjonsoverføring fra barnehage til skole være ett av flere tema. Samtlige rektorer melder om at det er svært sjelden av foresatte setter foten ned for overføring av informasjon fra barnehagen til skolen.

Våre anbefalinger:

- **Vi anbefaler PP-tjenesten og kommunene** i fellesskap å se nærmere på de store variasjonene i timeantallet per spesialundervisningselev.
- **Vi anbefaler Sokndal kommune** å vurdere om dagens organisering av Styrket barnehage tilbud er unødig kostnadsdrivende.
- **Vi anbefaler kommunene** i de interkommunale samarbeidet å stille mer konkrete krav til måloppnåelse for PP-tjenestens arbeid, og at disse blir nedfelt i PP-tjenestens handlingsplan.
- **Vi anbefaler kommunene** å utveksle råd og tips om hvordan man best kan løse utfordringen med å sikre kontinuitet i den spesialpedagogiske hjelpen/ spesialundervisningen i tilfeller hvor utfører blir syk.
- **Vi anbefaler PP-tjenesten** å jobbe mer systematisk i saker som gjelder hele grupper av barn/ elever. I slike saker, hvor barnehager og skoler ber om råd overfor hele grupper, kan PP-tjenesten i større grad (og på eget initiativ) vie evaluering av iverksatte tiltak større oppmerksomhet, og gjerne følge utviklingen over tid.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar mottatt 11.10.2017:

(Rådmannens kommentar er basert på konkrete innspill og drøfting i Skolefaglig forum Dalane 09.10.2017):

Som vertskommune for PPT i Dalane vil Eigersund kommune takke Rogaland Revisjon for forvaltningsrapporten.

Hovedtendensen i rapporten er at det er en god utvikling på arbeidet PP-tjenesten utfører. Det pekes på at det er utarbeidet felles maler som gir kvalitet og systematikk når det gjelder henvisninger og det sakkyndige arbeidet. Kvaliteten i det sakkyndige arbeidet er avgjørende for å fortsette den gode utviklingen. Det er Skolefaglig forum for Dalane som er styringsgruppa for PPT. Alle kommunene vil sammen med PPT-kontoret forsterke dette arbeidet. Vi vil framover sammen være enda mer fokusert på effekten av de tiltakene som settes inn og eventuelt justere tidligere. Det er avgjørende for kvaliteten i opplæringa at de tiltakene som settes inn har god effekt.

De hovedfunnene som blir presentert samsvarer med de satsingsområdene alle kommunene har hatt de siste årene. Det faktum at andelen barn/elever i både barnehagene og på skolene som trenger ekstra hjelp går ned, er en utvikling som kommer gjennom systematisk arbeid i alle kommunene.

Som nevnt på s. 5, så evalueres PP-tjenestens arbeid i Skolefaglig forum for Dalane, i oktober hvert år. I tillegg gjennomføres en underveis-evaluering ved årsskiftet, hvor PP-tjenestens planverk, statistikk og årsrapport gjennomgås. Skolefaglig forum for Dalane ønsker å arbeide mer med konkrete målsettinger i handlingsplanen.

PP-tjenesten sin tidlige involvering i saker rundt barns utvikling er bra. Dette kan øke tidlig innsats og dermed sørge for at flere barn og elever opplever mestring i hverdagen. Deres mal og konsept for all saksbehandling er med på å sikre lik behandling og at systemet håndterer alle saker likeverdig. Dette er en styrke både for barn/elever og barnehager/skoler.

Rapporten slår fast at det er god struktur på sakyndighetsarbeidet, dette gjennom nye utarbeidet maler. Rapporten slår også fast at de malene som er utarbeidet når det gjelder enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og årsrapport, har vært med på å forbedre og kvalitetssikre arbeidet.

Rapporten sine anbefalinger peker på ulike momenter, noen gjelder alle kommunene og noen peker på forhold i den enkelte kommune.

Rapporten anbefaler

1. PP-tjenesten og kommunene i fellesskap å se nærmere på variasjonene i timeantallet
 - a. Forslag til oppfølging: Vi vil i den enkelte kommune og i styringsgruppen sammen med PP-tjenesten ha ekstra fokus på variasjonen når statistikk blir gjennomgått.

2. Stille mer konkrete krav til måloppnåelse for PP-tjenesten sitt arbeid og at dette blir nedfelt i handlingsplanen
 - a. Forslag til oppfølging: Dette blir gjennomgått på halvdagssamling i februar 2018. Her vil handlingsplanen revideres i tråd med anbefalingene i denne rapporten.

3. Ha tydeligere mål for systemarbeidet både i barnehage og på skole
 - a. De fire kommunen vil sammen med PP-tjenesten tydeliggjøre forventingene til systemarbeidet. Dette vil være knyttet til satsingsområdene i barnehage og skole.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet har vært å se nærmere på PP-tjenestens samarbeid med barnehager og skoler i det individ- og systemrettede arbeidet.

Mandatet for prosjektet er vedtatt av kontrollutvalget i Eigersund, Sokndal, Bjerkreim og Lund kommune i perioden 07.11.2016 til 15.02.2017. I tillegg til formålet, framgår det av utvalgenes bestillinger at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvilke mål styrer PP-tjenesten etter og hvilke resultater oppnår den?
- Hva kjennetegner prosessen fra et særlig behov fanges opp til konkrete tiltak settes inn?
- Hva kjennetegner arbeidet PP-tjenesten gjør i barnehagene og på skolene med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling, for å sikre barnehagebarn og skoleelever et tilrettelagt tilbud?
- Hvordan opplever PP-tjenesten og samarbeidspartnerne samhandlingen?
- Hva kan være årsakene til en høy andel elever med spesialundervisning?
- Hvilke forbedringsmuligheter foreligger i tjenestens individ- og systemrettede arbeid?

Ved kontrollutvalgsbehandlingen i Eigersund ble det vedtatt at prosjektet også skal omfatte tema som;

- Erfaringsoverføring fra barnehage til skole
- Vurdering av hvilke handlingsplaner som må foreligge.

Og i Bjerkreim presiserte kontrollutvalget at spørsmål knyttet til ventetid også må være med i prosjektet.

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

1.2.1 HVA VÅRE FUNN ER VURDERT OPP MOT

Våre funn er vurdert opp mot lovbestemmelser og gjeldende samarbeidsavtale om den interkommunale PP-tjenesten:

- Barnehageloven § 19
- Opplæringsloven kap. 5
- Forvaltningslovens saksbehandlingsregler
- Mål- og styringssignaler fra kommunene til PP-tjenesten, inkorporert i gjeldende samarbeidsavtale.

- PP-tjenestens egne mål, retningslinjer og prosedyrer
- Sammenligninger med andre (god praksis)

Vi har hentet ut nøkkeltall fra KOSTRA og Skoleporten og sammenlignet kommunene, og vurdert disse opp mot snittet i Rogaland og/eller landet. Foruten nøkkelpersoner i PP-tjenesten og i den enkelte kommune, har revisjonen intervjuet styrere/ rektorer ved følgende barnehager og skoler:

- I Eigersund: Lykkeliten barnehage, Rundevoll barnehage og Husabø skole
- I Lund: Hammaren barnehage og Nygård skole
- I Sokndal: Bø barnehage, Frøyland gårdsbarnehage og Sokndal skole
- I Bjerkreim: Røysekatten barnehage og Vikeså skole

En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

Vår vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalgene vedtok.

1.2.2 SENTRALE BEGREPER

Spesialpedagogisk hjelp: Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi tidlig bistand og støtte i barnets utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. I barnehageloven § 19 heter det at «barn under skolepliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det (..). Hjelpen skal forbedre barnets forutsetninger til å begynne på skolen, og kan omfatte et vidt spekter av tiltak. Spesialpedagogisk hjelp kan for eksempel være stimulering eller støtte i barnehagen som trening én til én med barnet, eller i grupper hvor hjelpen gis for å styrke sosialt samspill. Denne hjelpen kommer i tillegg til barnehagens ordinære allmennpedagogiske tilbud.

Typiske forhold som kan tilsi behov for spesialpedagogisk hjelp, kan være at barnet har forsinket språklig utvikling eller språkvansker, sosiale eller emosjonelle utfordringer, eller barnet ikke utvikler motoriske eller kognitive evner som forventet.

Tilpasset opplæring: Opplæringsloven § 1-3 slår fast at opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger. Tilpasset opplæring kjennetegnes av variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmetoder, læremidler, organisering og intensitet.

Prinsippet om tilpasset opplæring kan ifølge Nordahl og Overland (2015) realiseres enten ved en smal tilnærming eller en bred tilnærming. Den smale tilnærmingen innebærer en vektlegging av individualisert undervisning, hvor man leter etter individrelaterte forklaringer og løsninger på enkeltelevers vansker. Et slikt perspektiv alene kan føre til at en ikke ser eleven i relasjon med andre eller ut fra måten undervisningen foregår på.

Innenfor en bred forståelse vektlegges i større grad det sosiale fellesskapet og det kollektive i skolen, og tilpasset opplæring skal prege hele skolen. En vil ut fra dette perspektivet se eleven som en del av et sosialt system, og vektlegge relasjoner og undervisningsmåter. Det er i dag enighet om at enkeltelevers læringsproblemer må ses i sammenheng med den generelle tilpasningen av opplæringstilbudet i klassen (Nordahl og Overland).

Spesialundervisning: I opplæringsloven § 5-1 heter det at «elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning». Spesialundervisningen er en form for tilpasset opplæring som innebærer at det settes i gang tiltak utenom de ordinære, som skal kompensere for manglende læringsutbytte i ordinær opplæring. Spesialundervisningen har således som mål å bidra til å redusere ulikheter i læringsutbytte. Hvorvidt spesialundervisningen foregår i klasser, i mindre grupper eller som én til én-undervisning, vil variere.

2 FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

2.1 INTERKOMMUNAL PP-TJENESTE

I Dalane deler kommunene Lund, Bjerkreim, Sokndal og Eigersund samme PP-tjeneste. Tjenesten er organisatorisk og administrativt underlagt Eigersund kommune, og er en del av Kultur- og oppvekstavdelingen i kommunen. Rådmannen i Eigersund er tjenestens nærmeste overordnede, mens de andre kommunene kjøper tjenester fra PP-tjenesten.

Kommuneloven § 28 definerer samarbeidet som et administrativt vertskommunesamarbeid. Vertskommunen Eigersund er forpliktet til å yte tjenester i henhold til opplæringsloven § 5-6, noe som innebærer å hjelpe til barnehager og skoler i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling, foruten utarbeidelse av sakkyndige vurderinger ved behov.

Samarbeidet om den interkommunale PP-tjenesten sikres gjennom faste møter i «Skolefaglig forum for Dalane», og gjeldende samarbeidsavtale. I Skolefaglig forum møtes kommunalsjefer og leder for PP-tjenesten fire ganger i året. Samtidig har rådmennene i hver kommune ansvar for at PP-tjenesten arbeider i henhold til fastsatte lover og regler i den enkelte kommune. Dette fremgår av gjeldende samarbeidsavtale.

På bakgrunn av samarbeidsavtalen og samarbeidsmøtene har PP-tjenesten utformet en handlingsplan for perioden 2016 til 2020. Her heter det at foreldre, barnehager og skoler skal gis veiledning ved behov, og at tjenesten skal bidra til kompetanseheving, blant annet gjennom deltakelse i barnehagenes og skolenes tverrfaglige team⁴.

PP-tjenestens arbeid følger barnehage- og skoleåret, og evalueres i oktober hvert år, i Skolefaglig forum for Dalane. I tillegg gjennomføres en underveis-evaluering ved årsskiftet, i, hvor PP-tjenestens planverk, statistikk og årsrapport gjennomgås.

PP-tjenesten opererer ikke med noen form for tallfesting av sine mål, men ønsker å jobbe i tråd med gjeldende lovverk og være en tilgjengelig rådgivningspartner for barnehager, skoler og voksenopplæring. PP-tjenesten har en intern målsetting om å bli ferdig med de sakkyndige vurderingene som skal gjelde for neste barnehage-/skoleår innen 1. april, slik at barnehagekonsulent/ rektor kan fatte vedtak før sommerferien, og foreldrene gis klagerett innen barnehage-/skolestart i august. Denne fristen er for øvrig kun en intern (uoffisiell) målsetting, og er derfor ikke nedfelt i handlingsplanen.

⁴ Disse kalles «utvidet ressursteam» på barnehagenivå og «ressursteam» på skolenivå.

2.1.1 KOMPETANSE OG UTGIFTSFORDELING

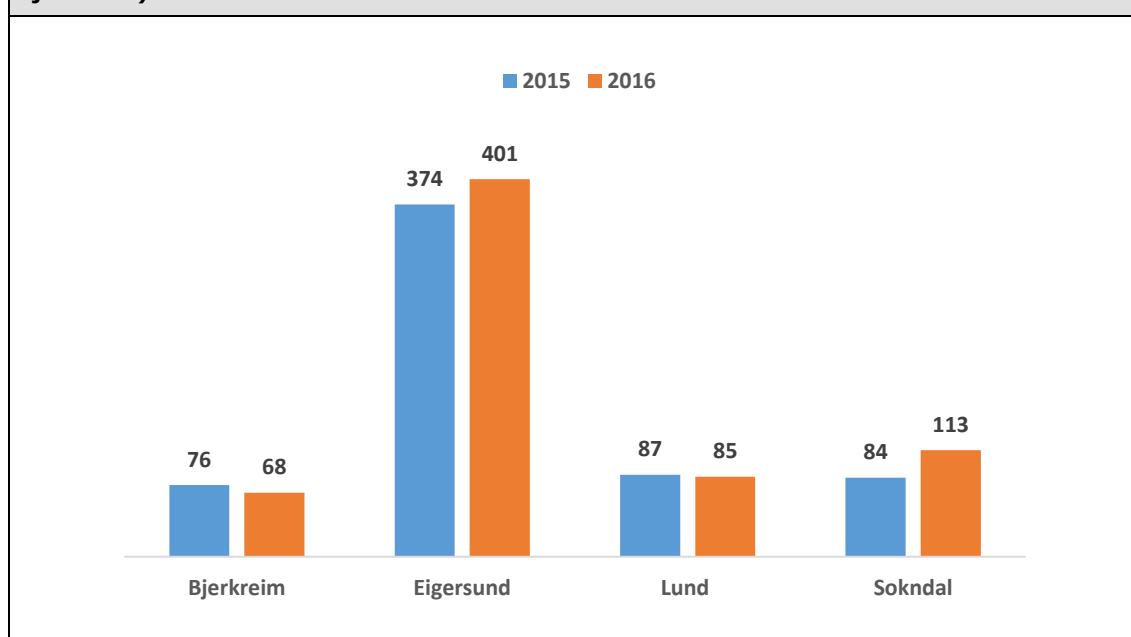
Per 01.01.2017 består PP-tjenesten av 11 ansatte (9 saksbehandlere, i tillegg til leder og kontorfullmektig). Disse utgjør tilsammen 10,63 årsverk⁵.

Tabell 1 – Regnskapstall for 2016 (Kilde: PP-tjenesten)

	Antall barn 0-17 år	Prosent- fordeling	Kostnad	Logoped
Eigersund	1942	59,98	5088365	
Sokndal	448	13,8	1173835	
Bjerkreim	434	13,37	1137153	
Lund	422	13	1105711	171359
Sum	3246	100	8505063	

Bjerkreim, Lund og Sokndal refunderer utgiftene til tjenesten ut fra antall barn 0-17 år i kommunen, per 1. oktober i regnskapsåret. For mer informasjon om hvordan utgiftene fordeles, se rapportens vedlegg.

Figur 1 – Antall aktive saker i PP-tjenesten fordelt på den enkelte kommune (Kilde: PP-tjenesten)



Kommentar og vurdering: Eigersund ligger betydelig høyere enn de andre kommunene, med 60 prosent av sakene i 2016, mens Bjerkreim har 10 prosent, Lund 13 prosent og Sokndal 17 prosent. Sammenligner vi disse tallene med regnskapstallene, ser vi at fordelingsnøkkelen sørger for at Eigersund og Lund betaler «hva de skal», mens Bjerkreim betaler «for mye» og Sokndal «for lite». Men dette kan endre seg

⁵ I tillegg har tjenesten en logoped i full stilling, som har 80 prosent av sin stilling i Eigersund og 20 prosent i Lund kommune. Bjerkreim kjøper tjenester fra privat logoped. Sokndal har en logoped i 100 prosents stilling som også jobber som spesialpedagog.

fra år til år⁶. Det er for øvrig mer naturlig å bruke elevtallet per 1. oktober i regnskapsåret, enn antall aktive saker hos PP-tjenesten, fordi PP-tjenestens arbeid består av både individrettet og systemrettet arbeid. Med andre ord yter PP-tjenesten tjenester også utover de aktive sakene.

2.1.2 PP-TJENESTENS OPPGAVER

Som rådgivende og sakkyndig instans vurderer PP-tjenesten barnets behov for hjelp og støtte i barnehage og skole. Tjenestens mandat følger av barnehageloven og opplæringsloven. PP-tjenestens anbefalinger skal si noe om hvorvidt barnet har rett til hjelp og hvordan opplæringen og hjelpen bør organiseres, herunder hvilke læringsaktiviteter som bør prioriteres og hvilket omfang hjelpen bør ha.

Ansatte i barnehager og skoler kan be om veiledning med hensyn til enkeltsaker, grupper eller klasser, uten at de trenger å sende en henvisning til PP-tjenesten. De ansatte kan ha behov for å diskutere saken og hjelp til å finne løsninger, og drøftingene kan foregå anonymt. Før kommunen fatter et vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning, skal kommunen alltid innhente en sakkyndig vurdering utarbeidet av PP-tjenesten. I slike tilfeller er henvisning påkrevet.

PP-tjenesten skal i tillegg til individrettet arbeid også drive systemarbeid. Med dette menes at tjenesten skal bistå barnehager og skoler i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling, og bistå i arbeidet med å tilrettelegge opplæringstilbudet for barn med særlige behov. Råd og veiledning om pedagogisk ledelse, gruppeledelse, læringsmiljø og spesialpedagogiske spørsmål er en del av PP-tjenestens lovpålagte oppgaver. PP-tjenestens kurs skal bidra til kompetanseheving blant ansatte i barnehager og skoler.

Dersom PP-tjenesten møter utfordringer hvor de ikke har tilstrekkelig kompetanse, har tjenesten mulighet til å henvise videre til Statlig Pedagogisk Støttesystem (StatPed), som er kommunenes spesialpedagogiske støttesystem.

Hver barnehage og skole i Dalane-kommunene har fått sin faste kontaktperson i PP-tjenesten, og PP-tjenesten deltar fast i barnehagens ressursteam og skolens utvidede ressursteam. Som vi skal se i rapporten, er PP-tjenestens valg av faste kontaktpersoner viktig for å sikre et godt samarbeid. PP-tjenesten deltar også på rektorsamlinger i Lund og Eigersund, og driver ulike nettverk i Dalane: Nettverk for spesialpedagoger i barnehagene, nettverk for ansatte i skolene som jobber med lese- og skrivevansker, flerspråklige elever og barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon.

PP-tjenesten samarbeider også med barneverntjenesten, helsestasjon, den kommunale psykiatritjenesten og koordinerende enheter i hver enkelt kommune. Blant annet deltar tjenestens ansatte i ansvarsgruppemøter og i utformingen av individuelle opplæringsplaner.

⁶ I 2015 utgjorde sakene fra Sokndal 14 prosent, mens Bjerkreims saker utgjorde 12 prosent av det totale antallet saker.

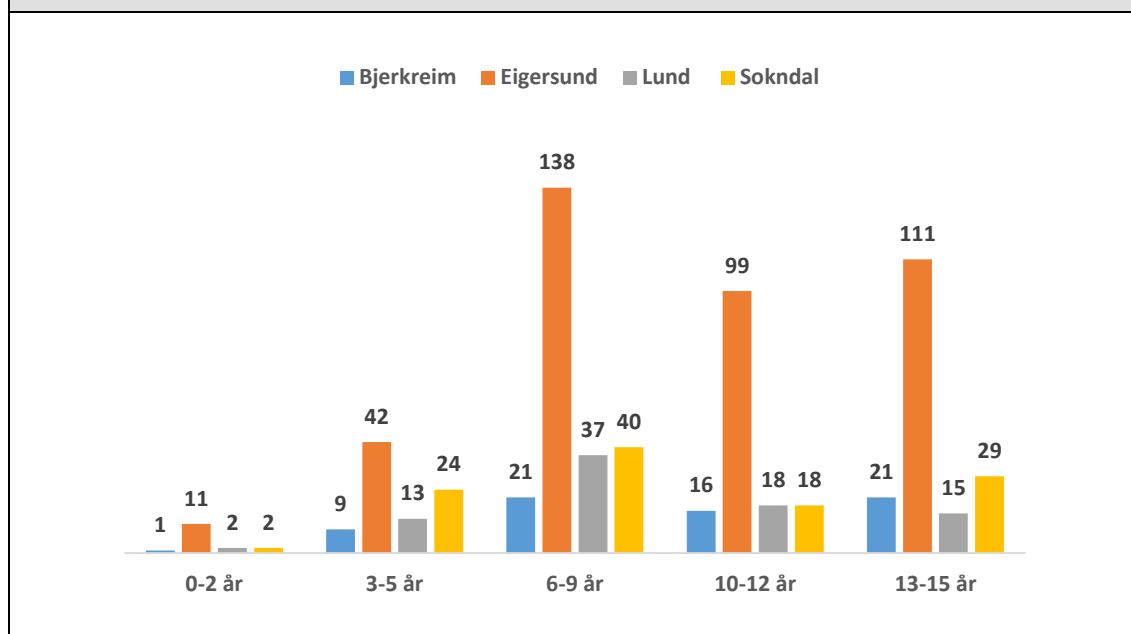
2.1.3 VÅR VURDERING AV DAGENS STYRING OG ORGANISERING

Etter vår vurdering kan kommunene med fordel stille mer konkrete krav til PP-tjenestens arbeid. Samarbeidsavtalen og årsrapport sier lite om hvilke konkrete mål PP-tjenesten skal jobbe etter og hvilke frister som skal gjelde for arbeidet. En tydeliggjøring av mål og frister vil kunne styrke arbeidet til PP-tjenesten og bedre tjenestene som ytes overfor de fire kommunene i Dalane.

2.2 OMFANG

Skoleåret 2016/17 er det om lag 3300 barn i grunnskolealder, og 1500 barn under skolepliktig alder i Dalane.

Figur 2 – Antall aktive saker i 2016 fordelt på alder (Kilde: PP-tjenesten)

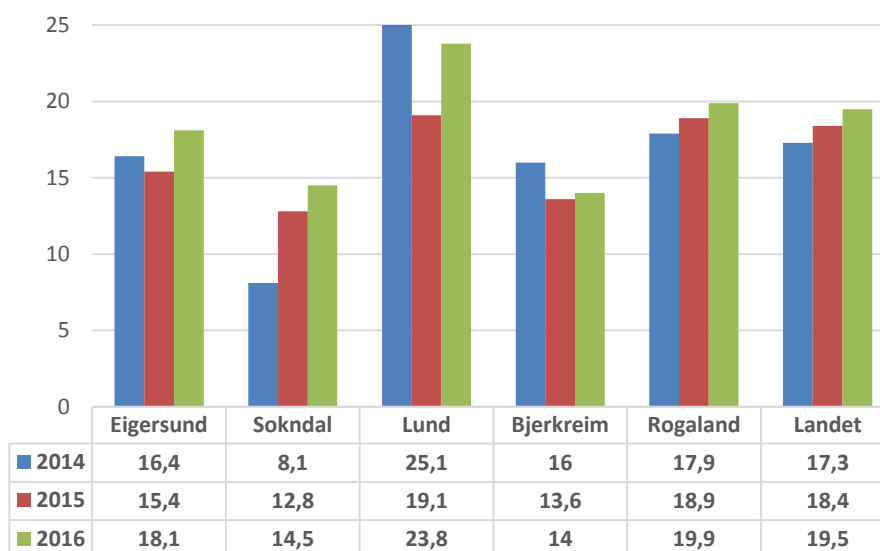


Kommentar: I samtlige kommuner er det i aldersgruppen 6-9 år vi finner flest med en aktiv sak hos PP-tjenesten.

2.2.1 ANDEL BARN SOM FÅR EKSTRA RESSURSER TIL STYRKET BARNEHAGETILBUD

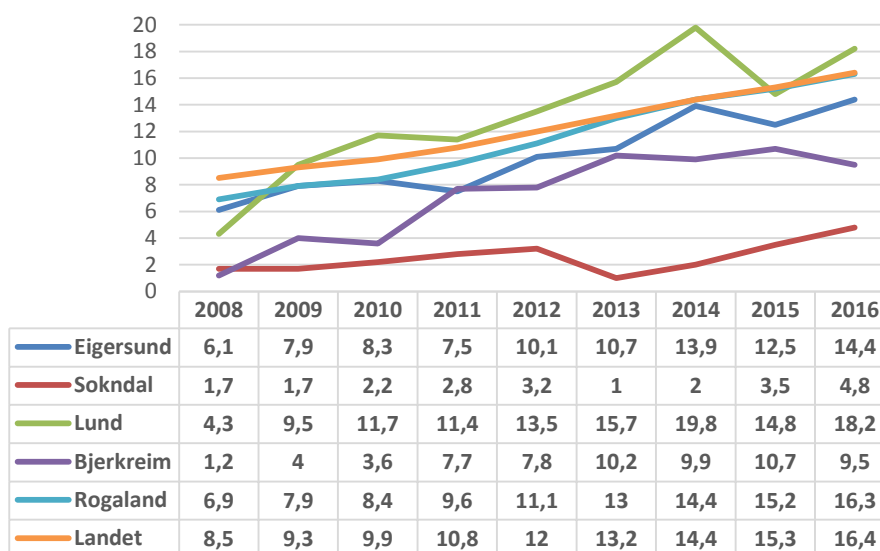
I figuren under ser vi på utviklingen i de fire Dalanekommunene opp mot Rogalands- og landssnittet. Hovedtrenden er at andelen øker både i Rogaland som helhet og på landsbasis. Ser vi på hver enkelt av de fire Dalane-kommunene, finner vi klare kommunevise forskjeller. Mens Eigersund, Sokndal og Bjerkreim ligger under Rogalands- og landssnittet, ligger Lund betydelig over. Tallene for Lund kan i stor grad forklares med en høy andel minoritetsspråklige barn, jamfør figur 4.

Figur 3 – Prosentandel barn som får ekstra ressurser til styrket barnehagetilbud i forhold til alle barn i barnehage.
(Kilde: KOSTRA⁷)



Kommentar og vurdering: Mens både Eigersund, Sokndal og Bjerkreim ligger under Rogalands- og landssnittet, ligger Lund betydelig over. I Sokndal har det vært en betydelig økning sammenlignet med 2014.

Figur 4 – Prosentandel minoritetsspråklige barn i barnehage i forhold til alle barn i barnehage.
(Kilde: KOSTRA⁸)



Kommentar og vurdering: Økningen i andelen i Sokndal må ses i sammenheng med den kraftige økningen i andelen minoritetsspråklige barn i barnehage siste tre år. Ser vi utviklingen over en lengre tidsperiode, ser vi at det har vært en kraftig økning av minoritetsspråklige barn i samtlige kommuner. Vi ser at andelen minoritetsspråklige over tid har vært spesielt stor i Lund kommune.

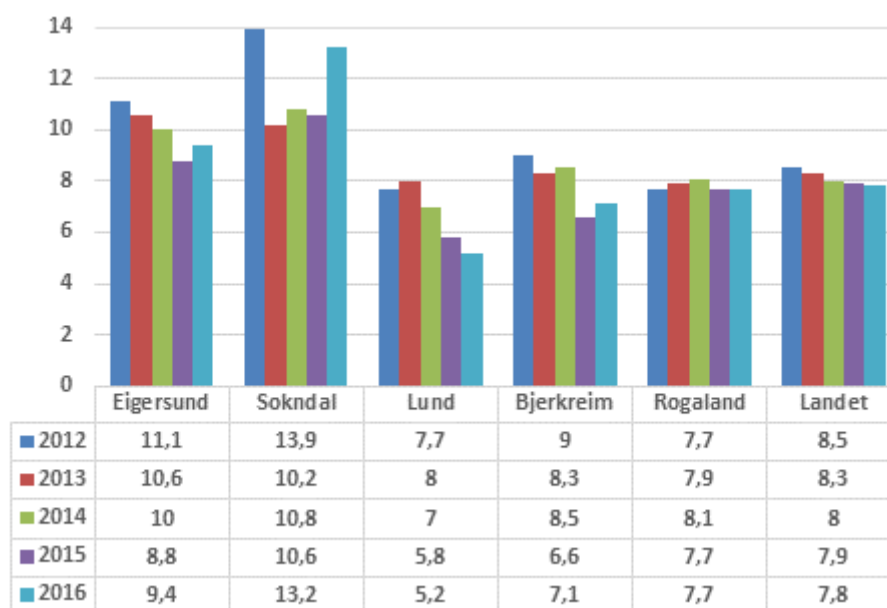
⁷ Tall for foregående år foreligger dessverre ikke.

⁸ Tall for foregående år foreligger dessverre ikke.

2.2.2 ANDEL SPESIALUNDERVISNINGSELEVER

I figuren under ser vi på utviklingen i andel elever som mottar spesialundervisning i prosent av alle elevene i skolen. Her sammenligner vi utviklingen i de fire Dalanekommunene opp mot Rogalands- og landsnittet. Her er andelen redusert de siste åra. Dette gjelder alle de fire kommunene.

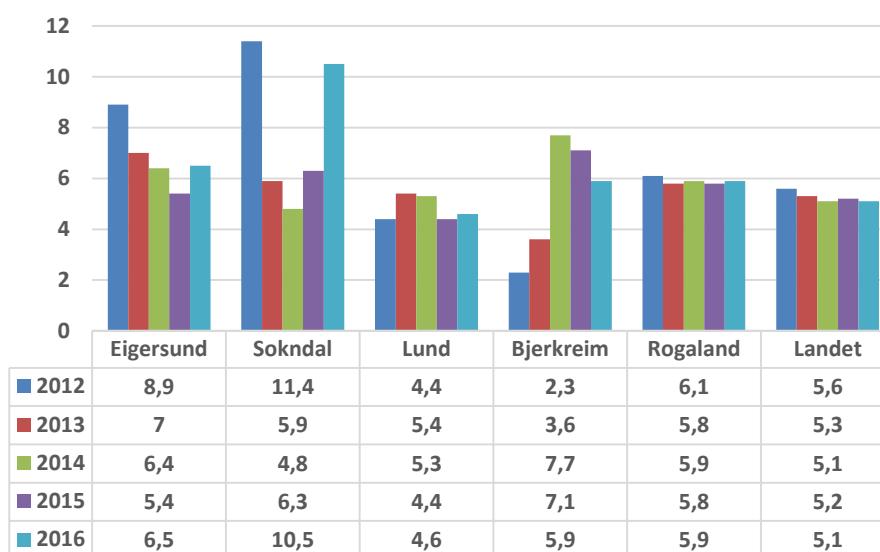
Figur 5 – Prosentandel elever som mottar spesialundervisning av alle elever i skolen (Kilde: KOSTRA)



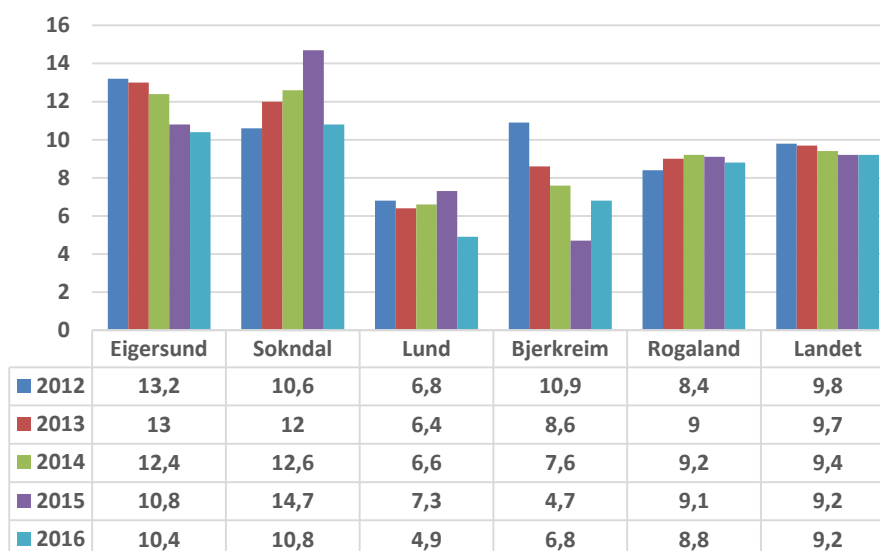
Kommentar og vurdering: I samtlige kommuner har andelen gått ned i angitte tidsperiode. Dette gjelder også landet som helhet. I Sokndal har andelen gått opp i 2016, etter en nedgang i perioden 2013-15. Andelen er igjen markant over landssnittet.

En positiv effekt av en redusert andel, er at man frigjør ressurser som kan benyttes i den ordinære undervisningen. Flere ressurser åpner for fleksible styrkingstiltak, som igjen kan redusere behovet for spesialundervisning.

Fra Sokndal kommune får vi opplyst at den høye andelen i Sokndal i stor grad har sin årsak i et høyt antall multihandikappede elever.

Figur 6 – Prosentandel elever i grunnskolen som får spesialundervisning 1.-4. trinn
(Kilde: KOSTRA)

Kommentar og vurdering: Dersom vi kun ser på 1.-4. trinn, ser vi at det har vært en nedgang i andelen elever med spesialundervisning i de fleste kommuner. Dette må ses i sammenheng med myndighetenes satsing på økt lærertetthet på de laveste trinnene. I våre intervjuer påpeker flere at økt lærertetthet gir mulighet til å tilpasse den ordinære undervisningen i større grad, og behovet for spesialundervisning blir dermed mindre.

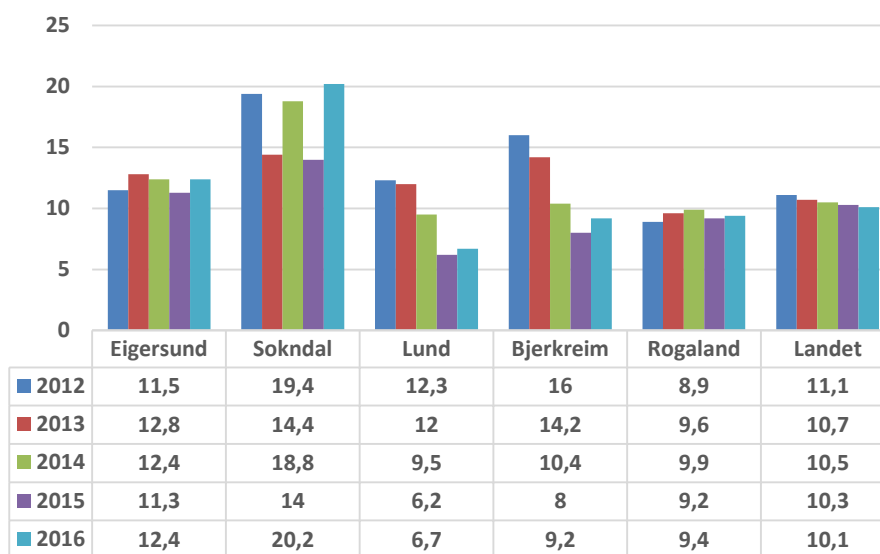
Figur 7 – Prosentandel elever i grunnskolen som får spesialundervisning 5.-7. trinn
(Kilde: KOSTRA)

Kommentar og vurdering: Sammenlignet med forrige figur, ser vi at andelen på 5.-7. trinn er høyere. Dette gjelder alle kommunene, og henger sammen med satsningen på økt lærertetthet på 1.-4. trinn.

En rektor sier det slik: «Tidlig innsats gjør det mulig for oss å prøve ut en del tiltak før vi melder fra til PP-tjenesten. Dette er grunnen til at enkelte elever ikke blir oppmeldt før 5. trinn. På 1.-4. trinn har vi mulighet til å gjøre tilpasninger, kombinert med at læringsmålene er overkommelige for eleven»⁹.

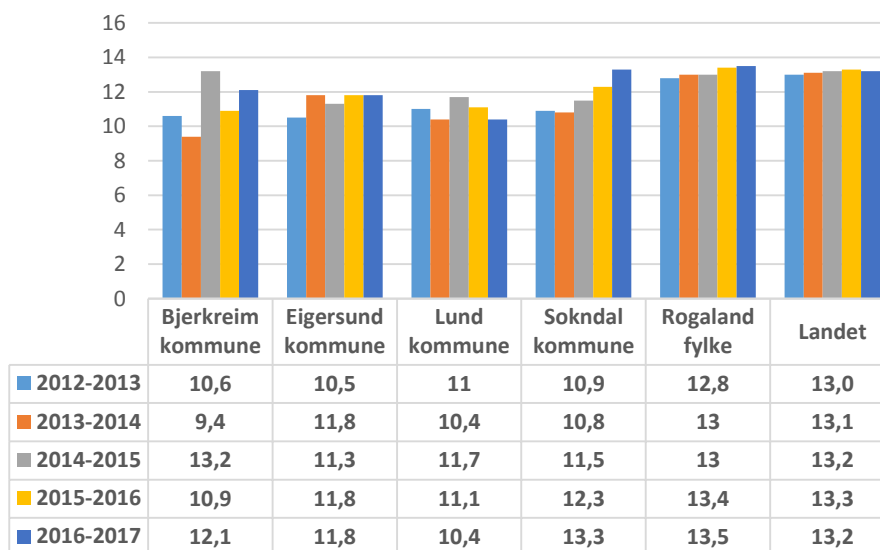
Konsentrerer vi oss om utviklingen på 5.-7. trinn, ser at andelen har vært relativt stabil i Rogaland og landet som helhet, mens Eigersund, Lund og Bjerkreim har hatt en nedgang. Flere av våre respondenter forteller om at samarbeidet med PP-tjenesten har blitt bedre de senere åra, og at nedgangen kan ses på bakgrunn av dette.

Figur 8 – Prosentandel elever i grunnskolen som får spesialundervisning 8.-10. trinn
(Kilde: KOSTRA)

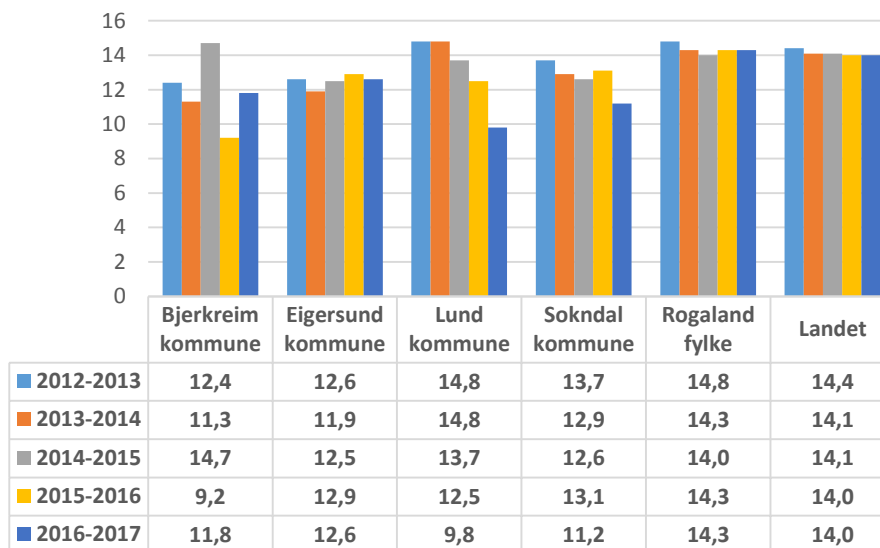


Kommentar og vurdering: Både Lund og Bjerkreim har hatt en kraftig nedgang på 8.-10. trinn. Dette kan ikke sies om utviklingen i Eigersund og Sokndal - her har andelen økt noe. Som nevnt har den høye andelen i Sokndal i stor grad har sin årsak i et høyt antall multihandikappede elever.

⁹ For mer informasjon om Tidlig innsats, se rapportens vedlegg.

**Figur 9 – Lærertetthet 1.-7. trinn, definert som antall elever per lærer
(Kilde: Skoleporten)**

Kommentar: Med unntak av Lund, har lærertettheten 1.-7. trinn blitt svekket i de fire kommunene. Dette til tross for satsningen på økt lærertetthet 1.-4. trinn. Tall på lærertetthet som kun gjelder for 1.- 4. trinn finnes for øvrig ikke Skoleporten.

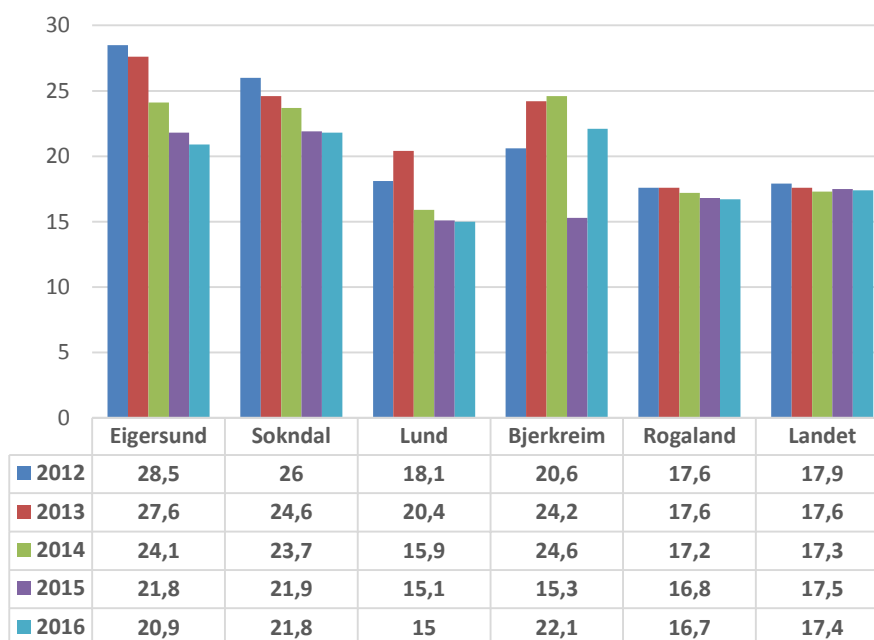
**Figur 10 – Lærertetthet 8.-10. trinn, definert som antall elever per lærer
(Kilde: Skoleporten)**

Kommentar og vurdering: I samme periode er lærertettheten styrket på de høyeste trinnene. I Eigersund er det for øvrig ingen endring. Spesielt Lund og Sokndal har fått høyere lærertetthet på de høyeste trinnene, i angitte tidsperiode. Bedringen i Lund er såpass kraftig at det er grunn til å tro at dette er en bevisst prioritering av kommunens side.

2.2.3 ANDEL SPESIALUNDERVISNINGSTIMER

I figuren nedenfor ser vi nærmere på andelen spesialundervisningstimer i prosent av alle undervisningstimer. Med unntak av Lund utgjør hver femte undervisningstime spesialundervisning. Fra 2012 til 2016 har andelen spesialundervisningstimer har sunket i samtlige kommuner, med unntak av Bjerkreim.

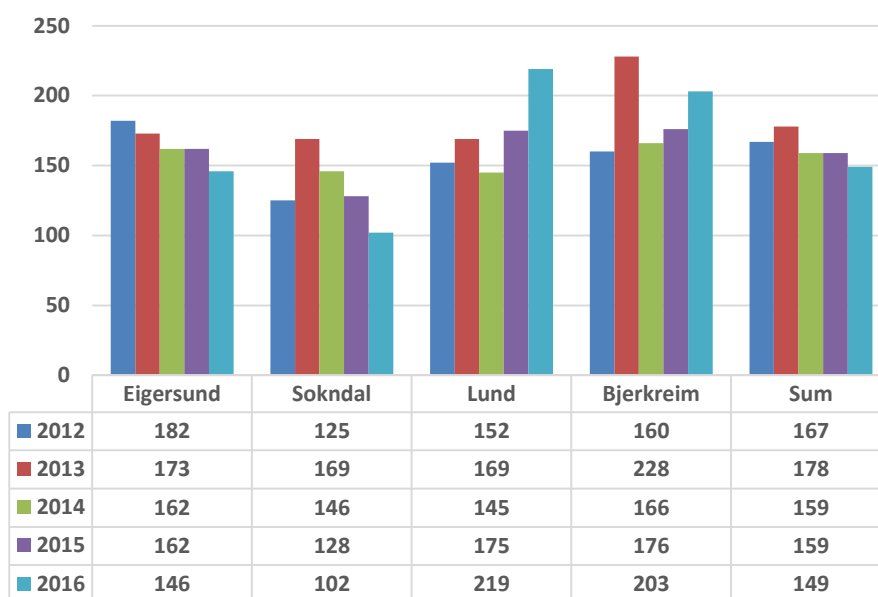
Figur 11 – Prosentandel spesialundervisningstimer av alle undervisningstimer i skolen.
(Kilde: KOSTRA)



Kommentar og vurdering: Med unntak av Bjerkreim, har andelen gått ned. Sammenlignet med figur 3, ser vi at Bjerkreim skiller seg ut; Mens andel barn med spesialundervisning utgjør 7 prosent i Bjerkreim, legger de beslag på hele 22 % av alle undervisningstimer i grunnskolen.

2.2.4 GJENNOMSNIITTLIG TIMEANTALL PER ELEV

Vi ser også at det gjennomsnittlige timeantallet per spesialundervisningslev har endret seg fra 2012 til 2016. Men kommunene skiller seg på dette punktet: I Eigersund og Sokndal har spesialundervisningslevne fått færre timer, mens i Lund og Bjerkreim har utviklingen vært motsatt.

Figur 12 – Antall spesialundervisningstimer per elev kommunale og private skoler
(Kilde: KOSTRA¹⁰)

Kommentar og vurdering: Mens det gjennomsnittlige timetallet per spesialundervisningselev har gått ned i Eigersund og Sokndal, har antallet gått betydelig opp i Lund og Bjerkreim. Oppgangen i Lund og Bjerkreim må ses på bakgrunn av nedgangen i andelen elever, jamfør figur 3 og 4 (Med færre elever blir det mulig å gi flere timer til hver).

2.2.5 VÅR VURDERING AV OMFANGET

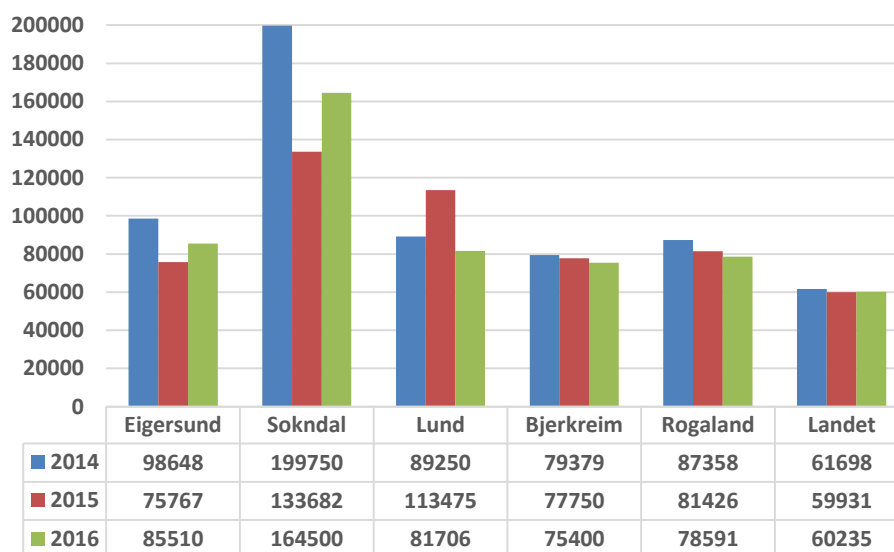
Etter vår vurdering er nedgangen i omfanget en positiv utvikling, og et tegn på at barnehagene og skolene har blitt flinkere til å tilpasse opplæringen i større grad, for dermed å redusere behovet for styrket barnehagetilbud/spesialundervisning. Samtidig ser vi med bekymring på de store forskjellene mellom kommunene når det gjelder timeantall per spesialundervisningselev. Variasjonene kan skyldes ulikheter i elevenes behov, men kan også skyldes at kommunene har ulike perspektiver på hva som skal til for å gi elevene et tilfredsstillende læringsutbytte. Etter vår vurdering bør PP-tjenesten, i samarbeid med kommunene, se nærmere på årsakene til disse variasjonene.

2.3 KOSTNADER

2.3.1 REDUSERTE UTGIFTER TIL STYRKET BARNEHAGETILBUD

¹⁰ Tallene er fremkommet ved å ta årstimer kommunale og private skoler, delt på antall elever med spesialundervisning, i den enkelte kommune.

**Figur 13 – Brutto driftsutgifter til styrket barnehagetilbud per barn, alle barnehager (både kommunale og private)
(Kilde: KOSTRA)**



Kommentar og vurdering: Selv om prosentandel barn som får ekstra ressurser til styrket barnehagetilbud i forhold til alle barn i barnehage har gått opp i Eigersund og Sokndal, jamfør figur 3, er kostnadene likevel redusert, siste tre år. Dette kan bety at hver enkelt barn får færre timer med spesialpedagogisk hjelp, sammenlignet med tidligere. Men det kan også ha sammenheng med hvordan tilbudet er organisert.

Samtlige Dalane-kommuner bruker mer enn landssnittet på barn med særskilte behov. Men differansen til landssnittet er absolutt størst i Sokndal; Mens Sokndal brukte kr 164 500 i 2016, var landssnittet på kr 60235.

Siden omfanget i Sokndal er lavt, sammenlignet med landssnittet, må det først og fremst være organiseringen av styrket barnehagetilbud i Sokndal som forklarer det høye kostnadsnivået: I kommunen finner vi tre barnehager, alle private. Til å yte hjelp overfor barn med særskilte behov, har kommunen opprettet et eget team bestående av logoped, to spesialpedagoger og fem assistenter - alle ansatt i kommunen. Det er grunn til å tro at denne organiseringen virker kostnadsdrivende, og vi anbefaler kommunen å se hen til nabokommunene, for å vurdere av alternativer. Én mulig bidragsyter er at kommunen tilbyr logopedhjelp, og utgiftene til dette er inkludert i tallene.

2.3.2 REDUSERTE UTGIFTER TIL SPESIALUNDERVISNING

Med dagens ressursfordelingsmodeller må skolene i de fire kommunene forsøke å gi både ordinær undervisning, spesialundervisning og styrkingstiltak innenfor de rammer som er gitt. Når andelen elever med vedtak om spesialundervisning øker, blir som regel styrkingstiltakene knyttet til den ordinære undervisningen redusert. Ressursene blir med andre ord hovedsakelig bundet til elever med vedtak om spesialundervisning, da dette er en lovpålagt rettighet. Andre elevers behov ivaretas av lovkravet om tilpasset opplæring, men dette lovkravet står i praksis ikke like sterkt når skolene blir tvunget til å prioritere.

For skolene blir det dermed viktig å unngå en ond sirkel: Ved manglende tilrettelegging av ordinær undervisning, risikerer man at andelen elever som får behov for spesialundervisning øker tilsvarende.

Som nevnt utgjør andelen barn med spesialundervisning 5-9 prosent av elevmassen, mens de legger beslag på 15-22 prosent av alle undervisningstimene i grunnskolen. Med basis i KOSTRA har vi estimert kommunenes utgifter til spesialundervisning i tabellen under. Første tallrekke viser samlede netto driftsutgifter til grunnskoleundervisning. Neste tallrekke viser andelen spesialundervisning av alle lærertimer. I siste tallrekke har vi relatert disse størrelsene mot hverandre. Det må presiseres at vi ikke har undersøkt alle variablene som påvirker kommunenes utgifter til grunnskoleundervisning¹¹.

Tabell 2 – Estimerte utgifter til spesialundervisning. Tall for 2012 sammenlignet med 2016 (Kilde: KOSTRA)			
2012			
	Netto driftsutgifter til grunnskole funksjon 202 Konsern (1000 kr)	Timer til spesialundervisning i % av alle timer totalt	Estimerte kostnader til spesialundervisning (1000 kr)
Eigersund	161266	28,5	45961
Sokndal	35231	26	9160
Lund	39784	18,1	7161
Bjerkreim	37872	20,6	7953
2016			
	Netto driftsutgifter til grunnskole funksjon 202 Konsern (1000 kr)	Timer til spesialundervisning i % av alle timer totalt	Estimerte kostnader til spesialundervisning (1000 kr)
Eigersund	185276	20,9	38908
Sokndal	40631	21,8	8939
Lund	44477	15	6672
Bjerkreim	42548	22,1	9361

Kommentar og vurdering: Vi ser at spesialundervisning legger beslag på mellom 15 og 22 prosent av alle lærertimer i Dalane, ned fra 18-29 prosent i 2012.

Med unntak av Bjerkreim, brukte alle kommune færre kroner på spesialundervisning i 2016 sammenlignet med 2012. Totalt sett brukte Dalane-kommunene nærmere 64 millioner kroner til spesialundervisning i 2016 - en nedgang fra 70 millioner i 2012. Dette er en reduksjon på 9 prosent. Utgiftsnedgangen siden 2012 har vært størst i Eigersund med om lag 7 millioner kr (-15 prosent), Sokndal 221 000 kr (-2 prosent) og Lund 489 000 kr (-7 prosent).

2.3.3 VÅR VURDERING AV KOSTNADER

Trenden siste tre år er at Dalane-kommunene bruker mindre på styrket barnehage tilbud i barnehagene og mindre på spesialundervisning, i absolutte kroner. Vi vurderer dette dithen at en større andel av ressursene blir benyttet i ordinær undervisning, sammenlignet med tidligere. Etter vår vurdering er dette en positiv utvikling, og et tegn på at barnehagene og skolene har blitt flinkere til å tilpasse opplæringen i større grad, for dermed

¹¹ Vi har kun konsentrert oss om endringer i utgifter til undervisning og endringer i andel spesialundervisningstimer.

å redusere behovet for styrket barnehagetilbud/spesialundervisning. Samtidig skiller Sokndal seg fremdeles kraftig ut, med svært høye kostnader, etter vår vurdering. Dette er noe denne kommunen bør se nærmere på.

2.4 SAKSGANG

2.4.1 SAKSBEHANDLINGSTID

Verken barnehageloven eller opplæringsloven sier ikke noe eksplisitt om hvor lang tid det kan ta fra henvisningen blir sendt til enkeltvedtaket fattes og tiltak settes inn. I Utdanningsdirektoratets veileder til spesialpedagogisk hjelp (sist endret 29.03.2017) heter det at «I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang». En tilsvarende formulering finner vi også i veilederen til spesialundervisning (sist endret 06.03.2017). Dette er hva som står i Utdanningsdirektoratets veiledere, og er således ikke et lovkrav.

2.4.2 SAMTALER I RESSURSTEAM OM UTPRØVING AV TILTAK

Barnehageloven § 19 og opplæringsloven § 5-4 spesifiserer at barnehagen og skolen skal prøve ut tiltak før melding sendes til PP-tjenesten og et eventuelt vedtak fattes¹².

En sak starter gjerne med at barnehage, skole eller foresatte ønsker å vurdere om det ordinære tilbudet ikke gir tilstrekkelig utbytte for barnet¹³. Bekymringen diskuteres med foresatte, og det innhentes samtykke fra dem for å kunne ta opp bekymringen i barnehagens ressursteam eller skolens utvidede ressursteam (mer om involvering av foresatte i eget kapittel).

I Dalane-kommunene er møtehyppigheten til det enkelte ressursteam som regel én gang i uken eller hver 14. dag. Dette gjelder både på barnehage- og skolenivå. Her diskuteres hvilke tiltak som skal prøves ut. I ressursteamet møter barnehagens eller skolens faste kontaktperson fra PP-tjenesten.

Våre respondenter forteller at de opplever PP-tjenestens innføring av faste kontaktpersoner som en stor forbedring. Partene blir godt kjent, og kontaktpersonen får god kjennskap til barnet, gruppen/klassen barnet er en del av og sist, men ikke minst - hvilke ressurser som til enhver tid er tilgjengelig. Sistnevnte omhandler forhold som voksen-tetthet, kompetanse til de ansatte som jobber tett med barnet og hvorvidt det er andre barn med samme behov i gruppa vedkommende tilhører.

¹² Dersom det etter skolens vurdering er åpenbart at tiltak innenfor ordinær opplæring ikke vil føre til at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, faller forøvrig denne plikten bort.

¹³ Sykehus, helsestasjoner, andre kommuner og institusjoner henviser for øvrig også barn til PP-tjenesten med ønske om samarbeid, veiledning og utredning.

De aktuelle tiltakene prøves gjerne ut i en kortere periode før de igjen blir evaluert i teamet. Evalueringen blir også presentert for foresatte og for eleven selv (på ungdomstrinnet). Hva man kommer fram til i ressursteamets evaluering vil være avgjørende for om det skal sendes en henvisning til PP-tjenesten. I tillegg vil ressursteamets evaluering gi klare føringer for hvilke anbefalinger PP-tjenesten tar med i sin sakkyndige vurdering.

Hele prosessen har med andre ord et klart tverrfaglig tilsnitt, i tillegg til at det settes av tid til utprøving av tiltak. Som del av forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgått et knippe utvalg barn og elever med spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning, og i mange av disse sakene er det gått mellom 1 måned og opptil 1 år fra henvisningen ble sendt, til den sakkyndige vurdering forelå. I samtlige saker er dette i samsvar med ressursteam og barnets/elevens foresatte.

PP-tjenestens samarbeid med barnehager og skoler bærer preg av å være en dynamisk prosess, hvor mye tid avsettes til utprøving av tiltak, før vedtak fattes. Dette har sammenheng med at man gjerne vil teste ut hvilke tiltak som gir best resultater, målt i faglig og sosial utvikling. Praksisen er etter vår vurdering med å sikre at de tiltak som blir besluttet iverksatt, faktisk har effekt.

Respondentene opplever at PP-tjenestens kontaktpersoner som er tilgjengelige, noe som er med på å sikre et godt samarbeid, i alle stadier av saksbehandlingen. De forteller om en PP-tjeneste som har endret seg de senere årene, i større grad kjennetegnet av tettere samarbeid, både om observasjon, sakkyndig vurdering, tiltak og vedtak.

2.4.3 INVOLVERING AV FORESATTE

Både barnehageloven og opplæringsloven stiller krav om innhenting av samtykke og foreldremedvirkning¹⁴. Samtlige kommuner melder om at samtykke fra foresatte blir innhentet, både på barnehage- og skolenivå. Det er for øvrig ikke et krav at samtykket skal gis skriftlig - i flere av kommunene innhentes samtykket muntlig. Den sakkyndige vurderingen sendes rutinemessig til barnets folkeregistrerte adresse. Lovkravet knyttet til foresattes kjennskap til innholdet i vurderingen, som følger av barnehageloven § 19 og opplæringsloven § 5-6, må dermed sies å være oppfylt.

Vår gjennomgang av et knippe enkeltsaker avdekker at foreldremedvirkningen i liten grad blir dokumentert. Dette gjør det vanskelig å vurdere i hvilken grad den spesialpedagogiske hjelpen er utformet i samarbeid med barnets foresatte, og om det var lagt vekt på deres syn. Samtidig er det heller ikke noe lovkrav om skriftliggjøring av foresattes medvirkning. Både PP-tjenesten, barnehagene og skolene vi har vært i kontakt med, fremhever at foresatte blir orientert underveis, og at de får anledning til å komme med innspill.

¹⁴ Barnehageloven § 19 og opplæringsloven § 5-6

I henhold til barnehageloven § 19 og opplæringsloven § 5-4 har foresatte rett til å se den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før et eventuelt vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning blir fattet. Forvaltningsloven gir også foresatte en klagerett i tilknytning til den sakkyndige vurderingen. PP-tjenesten opplyser at de ikke har mottatt noen klager på den sakkyndige vurderingen siste tre år.

Etter en endring av barnehageloven 01.08.2016 blir det presisert at spesialpedagogisk hjelp også skal omfatte tilbud om foreldrerådgivning. I praksis innebærer dette at foresatte får råd og veiledning gjennom deltakelse i faste samarbeidsmøter med barnehagen.

Også i arbeidet med utformingen av den individuelle opplæringsplanen skal foresatte involveres, og deres syn skal tillegges vekt, jamfør barnehageloven § 19 og opplæringsloven § 5-6. Både barnehager og skoler forteller at den individuelle opplæringsplanen danner grunnlag for samtaler med foresatte, og at den endres etter hvert som barnet utvikler nye ferdigheter.

2.4.4 HENVISNING TIL PP-TJENESTEN

Mens henvisninger på barnehagenivå omhandler forhold som forsinket motorisk utvikling, språklig eller sosial kompetanse, vil henvisninger på grunnskolenivå også kunne omhandle lærevansker.

Før henvisningen sendes, samler barnehagen/skolen inn nødvendig dokumentasjon for å opplyse saken så godt som mulig. Skriftlig samtykke fra foresatte blir også innhentet. PP-tjenesten har utarbeidet kriterier, både for hva som skal være gjort på forhånd, og hvilken informasjon som skal følge med. I tillegg til selve henvisningen, skal det utarbeides en pedagogisk rapport, som foresatte blir bedt om å skrive under på. Mangelfull informasjon kan føre til at henvisningen blir liggende lenger enn den trenger, men fra PP-tjenesten får vi opplyst at barnehager og skoler er blitt flinke til å skaffe til veie nødvendig dokumentasjon.

Dersom PP-tjenesten mottar en henvisning, vil PP-tjenestens kontaktperson komme for å observere og ha samtaler med personalet. Respondentene vi har intervjuet forteller at PP-tjenesten er raske i denne fasen, og at kontaktpersonen er lydhør overfor hva personalet har å fortelle. Observasjonene oppleves som grundige og i samsvar med hva personalet opplever. De forteller om en PP-tjenesten som i større grad enn tidligere oppsøker barnet i sitt daglige miljø, og som således får et godt innblikk i omgivelsenes betydning.

En rektor sier det slik: «Hun er lydhør og lett å spørre, svarer raskt på epost, møter forberedt, og er flink til å stille spørsmål. Hun er tilstrekkelig ute og observerer, og sørger for å innhente informasjon fra lærerne. Jeg opplever ikke at hun har noen «ovenfra-ned holdning». Det samme inntrykket har de barnehagestyrerne vi har vært i kontakt med.

I samtalene som følger gir PP-tjenestens kontaktperson råd og veiledning, både til personalet og foresatte. I mange tilfeller vil det være nødvendig med observasjon og utprøving av tiltak over en lengre tidsperiode før det blir aktuelt å utarbeide noen sakkyndig vurdering. Råd og veiledning til personalet og foresatte gis forøvrig fra første stund.

PP-tjenesten oppgir at de av denne grunn ikke har ventetid, selv i tilfeller hvor det går lang tid fra henvisningen blir sendt til den sakkyndige vurderingen foreligger. I mange tilfeller kan barnets vansker avhjelpest raskt, først og fremst ved hjelp av råd og veiledning fra PP-tjenesten. Den sakkyndige vurderingen vil bli utarbeidet på et senere tidspunkt, og blir i praksis en ren formalisering av det arbeidet som allerede er igangsatt.

Med andre ord er PP-tjenesten først og fremst en støtte for personalet og foresatte mens utredningsarbeidet pågår, og barnehagene og skolene tilpasser opplæringen lenge før den sakkyndige vurderingen og vedtaket er på plass. Det er heller ikke uvanlig at partene blir enige om at utarbeidelse av sakkyndig vurdering likevel ikke er nødvendig. Våre respondenter fremhever at man i alle tilfeller involverer barnets foresatte i slike avgjørelser.

Både barnehagene og skolene kan henvisne til PP-tjenesten hele året, men størstedelen av henvisningene blir sendt på vårparten. Da begynner planleggingen av neste barnehage- og skoleår, og spørsmålet om henvisning tas opp med barnets foresatte før den sendes.

2.4.5 SAKKYNDIG VURDERING UTARBEIDES

Tilbakemeldingene fra våre respondenter tyder på at det i all hovedsak er mindre ventetid nå enn tidligere. Oppfølgingen etter at henvisning er sendt anses tilfredsstillende, og kontaktpersonens deltakelse i ressursteamet sikrer jevnlig kontakt.

I denne fasen oppnevner PP-tjenesten en saksbehandler som utarbeider en sakkyndig vurdering. Denne sakkyndige vurderingen (utredningen) danner grunnlag for å avgjøre om barnet har rettigheter etter barnehageloven § 19-a eller opplæringsloven § 5-1. I januar hvert år går PP-tjenesten i gjennom de sakene som omhandler elever som allerede har enkeltvedtak, og vurderer hvem som trenger ny sakkyndig vurdering, og hvem som har en tilstrekkelig vurdering fra før¹⁵. PP-tjenesten har som fast rutine at foresatte får kopi av den sakkyndige vurderingen.

PP-tjenesten har selv fastsatt en intern målsetting om å bli ferdig med de sakkyndige vurderingene innen 1. april, slik at skolene skal få tid til å fatte vedtak før sommerferien, og foreldrene gis klagerett før skolestart i august.

¹⁵ Ved overgang fra fjerde til femte og sjuende til åttende, har PP-tjenesten som fast rutine at det alltid skal utarbeides en ny sakkyndig vurdering.

Så langt råd er, er barnehagens eller skolens kontaktperson saksbehandler. Den sakkyndige vurderingen skal ha følgende innhold:

- Årsaken til henvisningen og eventuell diagnose.
- Hvilke tester og kartlegginger som er utført.
- Hvilken spesialpedagogisk hjelp som er gitt tidligere.
- En beskrivelse fra foreldre og/eller barnehagepersonellet.
- Konkret timeantall per uke (årstimer) med spesialpedagogisk hjelp /spesialundervisning, og kompetanse til utfører.
- Organisering, som for eksempel hvorvidt barnet skal få timer én til én eller i gruppe med økt voksentetthet.
- Hvilke mål barnet skal ha for læring og utvikling.

PP-tjenesten har tatt i bruk en mal for hvordan de sakkyndige vurderingene skal utformes, noe som sikrer at alle forhold er omhandlet. Tilrådingene oppleves konkrete, både med hensyn til innhold, omfang og organisering. I tillegg oppleves de gjennomførbare. Den sakkyndige vurderingen blir dermed et godt arbeidsredskap for personalet i den videre oppfølgingen.

Flere respondenter påpeker at med slik sakkyndige vurderinger blir det også enklere å lage gode enkeltvedtak. Samtlige av våre respondenter som har myndighet til å fatte vedtak forteller at de i utformingen av vedtaket kopierer direkte fra den sakkyndige vurderingens tilrådingsdel, både når det gjelder omfang og organisering;

2.4.6 UTARBEIDELSE AV VEDTAK

Er det tale om ekstra tilrettelegging gjennom kommunens styrka barnehagetilbud og/eller endring av opplæringstilbudet utover læreplanen, må kommunen fatte et enkeltvedtak på grunnlag av den sakkyndige vurderingen, jf. barnehageloven § 19 og opplæringsloven § 5-4.

I de fire kommunene er vedtaksmyndigheten på barnehagenivå lagt til barnehagekonsulenten i kommunen eller kommunalsjef, og på skolenivå til den enkelte rektor. Vedtaket skal bygge på PP-tjenestens sakkyndige vurdering, men kommunen er ikke pliktig til å følge PP-tjenestens tilråding. Etter loven er kommunen gitt et visst spillerom i vurderingen av barnets/elevens behov og hvordan ressursene skal disponeres.

Den sakkyndige vurderingen vil som nevnt si noe om kompetanse til utfører av hjelpen. På barnehagenivå tilrår PP-tjenesten assistent, miljøterapeut, pedagog eller spesialpedagog, og på skolenivå pedagog eller spesialpedagog. Vår gjennomgang viser at tilrådingene blir fulgt, både på barnehage- og skolenivå. I Eigersund, Sokndal og Bjerkreim er opprettet mobile innsatsteam av spesialpedagoger som jobber både i kommunale og private barnehager etter vedtak. Denne organiseringen gjør det enklere å oppfylle tilrådingene fra PP-tjenesten, og har så langt fungert godt. I Lund vil en tilråding om spesialpedagog medføre at barnehagestyrer må skaffe spesialpedagogen tilveie selv, noe som gjør

det betydelig vanskeligere. En løsning kan være å omdisponere på egne ressurser, en annen løsning vil være å lyse ut en stilling.

Vår gjennomgang viser at det er samsvar mellom den sakkyndige vurderingens anbefalinger og vedtak. Avvik forekommer svært sjelden, får vi opplyst. Dette gjelder som nevnt både i barnehager og skoler.

Vedtaket skal etter gjeldende lovverk inneholde både informasjon om organisering, innhold, ressurser, kompetanse og omfang, i tillegg til begrunnelse. Vedtakene gir barnets foresatte både rettigheter og klagemuligheter.

Både på barnehage- og skolenivå er hovedregelen at vedtakene gjelder for ett barnehage- eller skoleår. Flere av rektorene opplyser at de fatter vedtak som gjelder for tre år, i tråd med sakkyndige vurdering. Samtidig inneholder vedtakene alltid en setning om at «eller til ny sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten foreligger». Dette er en praksis som er i tråd med gjeldende lovverk.

2.4.7 UTARBEIDELSE AV INDIVIDUELL OPPLÆRINGSPLAN

Alle barn som etter enkeltvedtak er gitt rett til spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning, skal ha en individuell opplæringsplan. Denne planen skal vise mål og innhold i opplæringstilbudet, og hvordan dette skal organiseres, jmfør opplæringsloven § 5-5.

Ved samtlige barnehager og skoler i Dalane er det den som har fått ansvaret for hjelpen som også skal utarbeide individuell opplæringsplan. Til dette arbeidet har PP-tjenesten utarbeidet en mal. Planen bygger på en kartlegging av barnets evner og forutsetninger, og gir oversikt over realistiske mål. I noen tilfeller kan det være aktuelt å velge bort noen av de ordinære målene. Ved utformingen forsøker barnehagen/skolen å balansere forholdet mellom krav og støtte. Planen gir en pekepinn på hva man ønsker å bruke tid på og hvilke arbeidsmetoder som kan være aktuelt å benytte.

I utformingen er det viktig at det er samsvar mellom planens beskrivelse av faktisk organisering og sakkyndig vurdering og vedtak. Flere av rektorene forteller at de er nøye med å sjekke at planene er i tråd med vedtak og sakkyndig vurdering¹⁶.

2.4.8 UTARBEIDELSE AV ÅRSRAPPORT

I tillegg til individuell opplæringsplan skal det i henhold til barnehageloven og opplæringsloven også utarbeides en årsrapport¹⁷. Årsrapporten skal inneholde en skriftlig oversikt over opplæringen som er gitt og en vurdering av barnets utvikling. Også her har PP-tjenesten utarbeidet en mal for utformingen, og det er den som har fått ansvaret

¹⁶ (Ved Fylkesmannens tilsyn ved Lund ungdomsskole mente Fylkesmannen at det var avvik her, men Lise Moen mener at dette kun dreier seg om at hun trenger tid til å finne fram all den dokumentasjonen Fylkesmannen etterspør).

¹⁷ Dette følger av barnehageloven § 19 b og opplæringsloven § 5-6.

for hjelpen som utarbeider rapporten. Malen sikrer også at man må ta stilling til hvorvidt iverksatte tiltak har hatt ønsket effekt. Arbeidet med årsrapporten medfører i praksis at man må vurdere tiltakenes effekt og hvorvidt noe må endres. Ved overganger, eksempelvis fra barnehage til skole, vil rapportene også ha stor betydning.

Vår gjennomgang viser at årsrapporter blir utarbeidet. Dette er rapporter hvor opplæringstilbudet blir gjenstand for evaluering. Respondentene opplever at årsrapportene er et nyttig verktøy for vurdering av om hvorvidt tiltakene har hatt en god effekt. En kopi av årsrapporten sendes rutinemessig til foresatte og PP-tjenesten, som dermed får verdifull informasjon om barnets utvikling. PP-tjenesten opplyser at de leser rapportene og at innholdet er avgjørende for hvorvidt det skal utarbeides en ny sakkyndig vurdering.

2.4.9 BLIR HJELPEN GJENNOMFØRT SOM FORUTSATT?

Vår gjennomgang tyder på at innvilget tid til spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning *ikke* går med til møter om barnet. Mangel på lokaler i barnehagen eller skolen er heller ikke et hinder for gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. Men dersom den som skal utføre hjelpen blir syk, vil det variere hvorvidt vikar blir satt inn eller ei. Hvor lenge vedkommende kan være syk før vikar settes inn, har flere av respondentene ikke noe klart svar på.

I Sokndal, hvor det kun finnes private barnehager, har kommunen valgt å inngå følgende avtale: Dersom *barnet* er borte, kommer den kommunalt ansatte spesialpedagogen likevel til barnehagen og hjelper til. Dersom den *ansatte* blir syk, trer de andre ansatte i barnehagen inn.

I Eigersund, hvor det finnes et eget team av spesialpedagoger som arbeider både i kommunale og private barnehager, setter barnehagen inn eget personell og sender timelister til kommunen, dersom spesialpedagogen er syk. En ordning som ligner på denne, finner vi også i Lund.

I Bjerkreim kommune er det slik at dersom barnet er syk, registrerer spesialpedagogen timene som planleggingstid. Dette åpner for at tapte timer kan tas igjen. Men er det spesialpedagogen som er syk, tas ikke timene igjen. Etter 2-3 dager settes en pedagog inn som vikar. I praksis vil det ofte være barnehagestyrer som ordner dette, da ansvaret ligger hos styrer.

Ved Husabø skole i Eigersund opplyser rektor at de setter inn vikar fra første time ved sykdom, men at det vil variere hvordan hjelpen blir organisert. Rektor ved Nygård skole forteller om at de ved sykdom benytter en pedagog til å forberede undervisningsopplegget, men at selve undervisningen utføres av en assistent. Rektorene ved Vikeså og Sokndal skole forteller at de kun setter inn vikar ved lengre fravær. Skolene har ingen «vikarbank», og timer går dermed tapt.

Et annet spørsmål er om spesialundervisningselever som tas ut av klassen, går glipp av ordinær undervisning. Ved Vikeså skole har lærerkollegiet i den senere tid jobbet spesielt med denne problemstillingen. Lærerne forsøker nå i større grad enn tidligere å samkjøre spesialundervisningen med den ordinære undervisningen. Målet er at den individuelle opplæringsplanen skal være tilpasset den ordinære opplæringen.

2.4.10 VÅR VURDERING AV SAKSGANG

Etter vår vurdering har PP-tjenesten funnet en samarbeidsform med kommunene som sikrer rask hjelp. Innføring av faste kontaktpersoner, som er tilgjengelige for råd og veiledning, og som lærer det enkelte barn og barnehagens/skolens ressursituasjon å kjenne, er gode grep. Kombinert med utarbeidelse av standardmaler for henvisning, sakkyndig vurdering, vedtak, individuell opplæringsplan og årsrapport, har PP-tjenesten lykket med å skape en god og likelydende praksis, i tråd med gjeldende lovverk.

Etter vår vurdering ligger den største utfordringen hos den enkelte kommune, som har ansvaret for å skaffe til veie riktig kompetanse til rett tid, og som også har ansvaret at hjelpen blir gjennomført som forutsatt ved sykdom. Etter vår vurdering kan de fire kommunene i større grad utveksle informasjon om hvordan disse utfordringene best kan løses, og sammen komme frem til gode og effektive løsninger.

2.5 DOKUMENTGJENNOMGANG

Som en del av forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgått et tilfeldig utvalg sakkyndige vurderinger hos PP-tjenesten, på barnehage- og skolenivå i de fire kommunene. I tillegg har vi bedt om å få se nærmere på skolens eller kommunens vedtak, både på barnehage- og skolenivå. Undersøkelsen er av begrenset omfang og resultatene må tolkes med forsiktighet. Vår dokumentgjennomgang er først og fremst gjennomført for å belyse forhold som:

- Saksbehandlingstid hos PP-tjenesten
- Innhenting av samtykke fra foresatte
- Skolens/ kommunens utarbeidelse av enkeltvedtak
- Evaluering av hjelpen

Vår gjennomgang avdekker at skriftlig samtykke er innhentet i samtlige saker. Blant de sakene vi har plukket ut, har det gått forholdsvis lang tid fra første henvisning ble sendt, til den sakkyndige vurderingen forelå. PP-tjenesten forklarer dette med at det ofte er nødvendig med kartlegginger og observasjoner over en lengre tidsperiode. Dette gjelder både på barnehage- og skolenivå. I to av sakene er det faktisk gått over ett år fra henvisningen ble sendt, til sakkyndig vurdering ble utarbeidet.

Som nevnt er vedtaksmyndigheten på barnehagenivå lagt til barnehagekonsulenten i kommunen eller kommunalsjef, og på skolenivå til den enkelte rektor, i de fire kommunene. Vår gjennomgang avdekker at samtlige har fått enkeltvedtak, og de fleste vedtakene er utarbeidet og datert før barnehage-/skoleåret startet. Vi får opplyst at dette er hovedregelen for barn som er kjent eller som har vært i barnehagen/skolen forrige år. Er det tale om en barn som har flyttet midt i året, vil vedtak bli utarbeidet på et senere tidspunkt.

En sakkyndig vurdering som foreligger i juni eller august, skaper utfordringer for barnehagene og skolene. Vedtaket blir da fattet etter at ressursene for neste barnehage- eller skoleår er fordelt, og det er vanskelig å omrokere på personellressursene. Løsningen blir å lete etter muligheter innenfor eksisterende plan, eksempelvis å la to barn med samme behov dele en spesialpedagog, eller iverksette andre midlertidige tiltak. I Eigersund og Bjerkreim er praksis på barnehagenivå at man venter med å fatte selve vedtaket om spesialpedagogisk hjelp til nødvendig kompetanse/personalressurser er på plass. Respondentene fremhever imidlertid at foresatte i alle tilfeller blir orientert om hvilket tilbud som gis til enhver tid.

Når det gjelder utførers utdanningsbakgrunn, vil det være forskjellig hva PP-tjenesten tilrår¹⁸. Mens man på barnehagenivå spesifiserer at hjelpen skal utføres av spesialpedagog, vil PP-tjenesten på skolenivå kun anbefale pedagog. Her er det rektor som avgjør om timene med pedagog skal utføres av spesialpedagog eller pedagog.

I vedtakene vi har kontrollert, finner vi både opplysninger om kompetanse til utfører og hvordan tilbudet skal legges opp. Dette gjelder både på barnehage- og skolenivå. Samtlige respondenter med vedtaksmyndighet forteller at de følger PP-tjenestens tilrådinger i sine vedtak, både med hensyn til kompetanse til utfører og timeantall. Vår gjennomgang av et tilfeldig utplukk enkeltsaker viser at dette også er tilfelle.

Alle barn som etter enkeltvedtak er gitt rett til spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning, skal ha en individuell opplæringsplan. I samtlige saker vi har gjennomgått, fant vi at en slik plan var utarbeidet, og at innholdet og utbyttet av opplæringen var evaluert. Våre stikkprøver viser at samtlige som har vedtak om spesialundervisning, også har fått utarbeidet en årsrapport.

2.5.1 VÅR VURDERING AV DOKUMENTGJENNOMGANGEN

Etter vår vurdering avdekker dokumentgjennomgangen er at det er etablert en god praksis ved de kontrollerte enhetene. PP-tjenestens maler for både henvisning, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og årsrapport sikrer at relevante opplysninger blir nedfelt og sendt til involverte parter, herunder også foresatte.

¹⁸ På barnehagenivå tilrår PP-tjenesten spesialpedagog og/eller assistent/miljøterapeut i sine sakkyndige vurderinger.

Det er vårt inntrykk at PP-tjenesten har lyktes godt med å sikre en god og likelydende praksis i de fire kommunene.

2.6 SYSTEMARBEID

Ifølge opplæringsloven § 5-6 skal PP-tjenesten hjelpe skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov. Dette kommer i tillegg til arbeidet med å sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger.

Ved bekymring startes et arbeid både på individ- og systemnivå. På individnivå starter barnehagen eller skolens ansatte med kartlegging, testing, tiltak og vurdering som nevnt tidligere i rapporten. Samtidig blir saken tatt opp til drøfting i ressursteamet, på systemnivå, hvor man eksempelvis kan diskutere hvordan barnehagen eller skolen skal legge til rette for språkutvikling, arrangere relevante kurs blant de ansatte etc. Noen ganger kan det være aktuelt at PP-tjenesten holder et kurs. PP-tjenesten har per i dag dannet ulike nettverk for bestemte vansker for å samle personal fra ulike enheter som blir utfordret på de samme problemstillingene. På disse nettverkssamlingene inviteres gjerne eksperter på området, eksempelvis fra Statped Vest.

Vår gjennomgang tyder på at PP-tjenesten gjør en god jobb med hensyn til observasjon og veiledning, både i individ- og systemsaker. Dette innbefatter også veiledning med hensyn til gruppeledelse, noe som kan være særlig aktuelt i grupper med barn med atferdsproblemer.

Samtidig poengterer flere respondenter at de kan bli tydeligere overfor PP-tjenesten på hva de ønsker av råd og veiledning. Blant annet vil det være ønskelig at PP-tjenesten også gjør observasjoner i etterkant av at tiltakene er iverksatt, og at man således kan diskutere om tiltakene har hatt ønsket effekt. En respondent sier det slik: «Mesteparten av tiden går med til enkeltsaker, men jeg kunne tenkt meg at PP-tjenesten i større grad kunne brukt tiden på hele gruppen. Men vi har ikke tradisjon for å spørre dem om dette. Vi kanskje spurt dem mer på dette, gjerne i form av en henvisning».

2.6.1 VÅR VURDERING AV PP-TJENESTENS SYSTEMARBEID

Etter vår vurdering kan PP-tjenesten jobbe mer systematisk i saker som gjelder hele grupper av barn/elever. I slike saker, hvor barnehager og skoler ber om råd overfor hele grupper, kan PP-tjenesten i større grad (og på eget initiativ) vie evaluering av iverksatte tiltak større oppmerksomhet, og gjerne følge utviklingen over tid.

2.7 OVERGANGEN FRA BARNEHAGE TIL SKOLE

I Dalane-kommunene forberedes overgangen fra barnehage til skole med følgende aktiviteter:

- Skoleforberedende tiltak i barnehagene
- Kontakt/møter mellom barnehagene og skolene – bl.a. med gjennomføring av overføringssamtaler
- Informasjon og møter med foresatte
- Elevene besøker den nye skolen

Samtlige fire kommuner har utarbeidet en plan for overgangen fra barnehage til skole. I planen er det lagt inn et årshjul som viser hvilke aktiviteter som skal gjennomføres, deriblant overføringsmøter for alle barn, hvor foresatte også er med. På disse møtene vil informasjonsoverføring fra barnehage til skole være ett av flere tema. Samtlige rektorer melder om at det er svært sjelden av foresatte setter foten ned for informasjonsoverføring til skolen.

Informasjon som kan være aktuelt å overføre, er resultater fra barnehagens ulike kartlegginger. Hvilke kartlegginger som er utført vil variere. Noen bruker kartleggingstesten «Alle Med», som for øvrig omhandler sosiale ferdigheter, trivsel, språk, mestring og lek. De barnehagene vi har vært i kontakt med, og som bruker dette kartleggingsverktøyet, sier seg fornøyde med dette.

Men hvorvidt skolen velger å se hen til resultatene fra barnehagenes kartlegginger vil også variere - flere rektorer fremhever at de uansett ønsker gjøre sine egne kartlegginger, fordi barnet utvikler seg raskt og mye i løpet av en sommerferie. Skolene ønsker også å legge resultatene av sine egne kartlegginger inn i et kartleggingssystem (VOKAL) som muliggjør å følge elevens faglige og sosiale utvikling over flere trinn.

Gjennom samarbeidsmøtene med barnehagen blir skolen gjort oppmerksom på barn med behov for særskilte behov. I slike tilfeller vil det være aktuelt med flere møter mellom barnehage og skole, hvor blant annet årsrapporter og annen dokumentasjon vil være aktuelt å ta diskutere.

Både rektorer og barnehagestyrere vi har vært i kontakt med, sier seg fornøyde med de rutiner som er etablert.

2.7.1 VÅR VURDERING AV OVERGANGEN MELLOM BARNEHAGE OG SKOLE

Etter vår vurdering har alle de fire kommunene etablert gode rutiner for overgangen mellom barnehage og skole. Gjennom den enkelte kommunes plan for overgangen, som blant annet skisserer hvilke samarbeidsmøter som skal arrangeres og på hvilket tids-

punkt, sikres informasjonsoverføringen mellom barnehage og skole. At informasjonsoverføringen svært sjelden blir stoppet av foresatte, må sies å være et tegn på at rutinene sikrer et godt samarbeid.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen og gjennomgått av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er våre funn er vurdert opp mot lovbestemmelser og gjeldende samarbeidsavtale om den interkommunale PP-tjenesten:

- Barnehageloven § 19
- Opplæringsloven kap. 5
- Mål- og styringssignaler fra kommunene til PP-tjenesten, inkorporert i gjeldende samarbeidsavtale.
- PP-tjenestens egne mål, retningslinjer og prosedyrer
- Sammenligninger med andre (god praksis). Vi har hentet ut nøkkeltall fra KOSTRA og Skoleporten og sammenlignet kommunene, og vurdert disse opp mot snittet i Rogaland og/eller landet.

Barnehageloven § 19 slår fast at «barn under skolepliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det (..). Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi tidlig bistand og støtte i barnets utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter.

Opplæringsloven § 1-3 slår fast at opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger. Tilpasset opplæring kjennetegnes av variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmetoder, læremidler, organisering og intensitet.

Opplæringsloven § 5-1 heter det at «elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning». Spesialundervisningen er en form for tilpasset opplæring som innebærer at det settes i gang tiltak utenom de ordinære, som skal kompensere for manglende læringsutbytte i ordinær opplæring. Spesialundervisningen har således som mål å bidra til å redusere ulikheter i læringsutbytte. Hvorvidt spesialundervisningen foregår i klasser, i mindre grupper eller som én til én-undervisning, vil variere.

Barnehageloven § 19 og **opplæringsloven § 5-4** spesifiserer at barnehagen og skolen skal prøve ut tiltak før melding sendes til PP-tjenesten og et eventuelt vedtak fattes. Dersom det etter skolens vurdering er åpenbart at tiltak innenfor ordinær opplæring ikke vil føre til at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, faller forøvrig denne plikten bort

Opplæringsloven § 5-3 første og tredje ledd: Før kommunen eller fylkeskommunen gjør vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av elevens særlige behov. Vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud som skal gis. Dersom vedtaket fra kommunen eller fylkeskommunen avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal begrunnelsen for vedtaket blant annet vise hvorfor kommunen eller fylkeskommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter § 5-1 eller § 5-7.

Verken barnehageloven eller opplæringsloven sier ikke noe eksplisitt om hvor lang tid det kan ta fra henvisningen blir sendt til enkeltvedtaket fattes og tiltak settes inn. Utgangspunktet er at tilbud skal gis innen rimelig tid. Hva som er rimelig tid, må vurderes konkret. Det må vurderes i forhold til hva som vil være en forsvarlig saksbehandlingstid. Forsvarlighetsvurderingen må gjøres blant annet ved å se på barnets behov og i hvilken grad barnet faktisk får utbytte av den ordinære opplæringen eller ikke. Når det gjelder begrepet "rimelig tid", må opplæringsloven suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven som også vil gjelde for enkeltvedtak om spesialundervisning. I Utdanningsdirektoratets veileder fra 2015 heter det at «*Elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig er en viktig del i vurderingen av saksbehandlingstiden. Dette kan føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang saksbehandlingstid*». Dette er hva som står i veilederen og er således ikke et lovkrav.

Barnehageloven § 19 og opplæringsloven § 5-4 gir foresatte en rett til å se den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før et eventuelt vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning blir fattet. Forvaltningsloven gir også foresatte en klagerett i tilknytning til den sakkyndige vurderingen.

Opplæringsloven § 5-6 slår fast at tjenesten skal «hjelp skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov».

Veilederen til Spesialpedagogisk hjelp punkt 7 sier at det vil som regel være hensiktsmessig å lage en plan for den spesialpedagogiske hjelpen. En slik plan kan for eksempel inneholde punkter knyttet til innhold, omfang og organisering av hjelpen. I dette ligger beskrivelsen av hva hjelpen skal inneholde og hvordan arbeidet skal utføres, samt en plan for når de spesialpedagogiske timene skal gjennomføres. I tillegg kan det være hensiktsmessig med en konkretisering av og ansvarliggjøring knyttet til hvem som skal gjennomføre hjelpen. Planen for den spesialpedagogiske hjelpen må bygge på enkeltvedtaket.

Etter en endring av barnehageloven 01.08.2016 blir det presisert at spesialpedagogisk hjelp også skal omfatte tilbud om foreldrerådgivning. I praksis innebærer dette at foresatte får råd og veiledning gjennom deltakelse i faste samarbeidsmøter med barnehagen.

Opplæringsloven § 5-5 andre ledd slår fast at skolen skal en gang i året utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. Utviklingen til eleven skal vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen til eleven. Skolen sender oversikten og vurderingen til eleven eller til foreldrene og til kommunen eller fylkeskommunen.

Utdanningsdirektoratets veileder for spesialpedagogisk hjelp punkt 8 første og andre avsnitt: Kommunens skal evaluere i hvilken grad det tilbudet som barnet får, fungerer. Evalueringen skal gi grunnlag for eventuelt å justere arbeidet, enten det gjelder innhold, arbeidsmåter, organisering eller metoder. Evalueringer bør skje fortløpende hele året. Oppsummering av evalueringer danner grunnlag for årsrapporten, jf. § 5-5 annet ledd. I forbindelse med evalueringer må det også vurderes om det skal gjøres en gjentatt henvisning til PP-tjenesten, og hvordan overgangen fra barnehage til skole skal løses.

Barnehageloven § 19 og opplæringsloven § 5-6 slår fast at i arbeidet med utformingen av den individuelle opplæringsplanen skal foresatte involveres, og deres syn skal tillegges vekt.

Metode

Tilnærmingen er basert seg på en gjennomgang av relevante planer og dokumenter fra kommunen, og intervjuer med nøkkelpersoner. Statistiske data som kan bidra til å belyse problemstillingene, er også blitt tatt med i vurderingsgrunnlaget. Først og fremst gjelder det KOSTRA og Utdanningsdirektoratets database BASIL, men også kommunens egne tall.

I prosjektet har vi foretatt en såkalt metodetriangulering av data. Dette innebærer at de ulike problemstillingene belyses gjennom bruk av forskjellige datakilder. Trianguleringen bidrar til å utvide og forsterke datagrunnlaget i analysen, og forskjellige innsamlingsmetoder gir ulike perspektiv på analysegrunnlaget. For eksempel er det foretatt en rekke tallanalyser. Vi har testet ut tallene i intervju med ledelse og fagpersoner, samt innhentet innspill fra et utvalg samarbeidspartnere. Dette for å sikre et bredest mulig tilfang av data innenfor prosjektets rammer.

Metodisk er det dermed benyttet analyse og intervju, samt sammenligninger (mot seg selv over tid og andre kommuner). Verifisering av intervjudata har foregått underveis, samt ved å sørge for et visst antall respondenter.

Informanter:

- Anne Margrethe Herigstad, leder av Dalane PP-tjeneste, Eigersund kommune
- Eivind Galtvik, kommunalsjef Kultur og oppvekst, Eigersund kommune
- Karina Leidland, barnehagekonsulent, Eigersund kommune
- Svein Ivar Midbrød, rektor Husabø skole, Eigersund kommune
- Irene Skadberg, styrer i Lykkeliten barnehage, Eigersund kommune
- Aud Harriet Olsen, styrer i Rundevoll og Husabø barnehage, Eigersund kommune
- Johannes Sirevåg, pedagogisk veileder, Sokndal kommune
- Karen Arnø Grastveit, rektor Sokndal skole
- Brit Sirevåg, styrer i Bø barnehage, Sokndal kommune
- Hege Mathiesen, styrer i Frøyland gårdsbarnehage, Sokndal kommune
- Rune Andersen, kommunalsjef for oppvekst og kultur, Bjerkreim kommune
- Kathrine Solberg, rådgiver oppvekst, Bjerkreim kommune
- Kjetil Gjerdevik, rektor ved Vikeså skole, Bjerkreim kommune
- Pedagogiske ledere ved Røysekatten barnehage, Mona Lise Håland, Unni Bjørlow og Linda Slettebø, i Bjerkreim kommune
- Lise Moen, kommunalsjef oppvekst og kultur, Lund kommune
- Camilla Nilsen Allestad, spesialpedagog Lund kommune
- Magnhild Eia, rektor Nygård barneskole, Lund kommune
- Grethe Sporkland, styrer i Hammaren barnehage, Lund kommune

Skriftlig dokumentasjon:

- Gjeldende samarbeidsavtale om den interkommunale PP-tjenesten i Dalane
- Årsrapport fra PP-tjenesten i Dalane (2016)
- Årshjul for PP-tjenesten i Dalane
- Plan for overgang barnehage skole i Eigersund, Sokndal, Bjerkreim og Lund
- Mal enkeltvedtak - PP-tjenesten
- Mal for individuell opplæringsplan - PP-tjenesten
- Mal for årsrapport - PP-tjenesten
- Henvisningsskjema PP-tjenesten
- Mal individuell opplæringsplan

- Barneombudets rapport om spesialundervisning (2017)
- Fra eldst til yngst. Om samarbeidet mellom barnehage og skole. Veileder fra Kunnskapsdepartementet
- Stortingsmelding 21 (2016 – 2017). Tidlig ute og tett på – forutsetninger for læring
- Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner – T. Nordahl og T. Overland (2014)
- Veileder til spesialundervisning – Utdanningsdirektoratet
- Et tilfeldig utvalg sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og årsrapporter.
- Foreløpig tilsynsrapport til Lund kommune, fra Fylkesmannen i Rogaland, datert 24.05.2016.

Fylkesmannen i Rogaland sitt tilsyn i Lund kommune

Fylkesmannen åpnet 21.12.2015 tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen ved Lund ungdomsskole i Lund kommune. Felles nasjonalt tilsyn 2014-17 handler blant annet om skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Det overordnede formålet med tilsynet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringen. Hovedpunktene i denne delen av tilsynet er

- Skolens arbeid med opplæringen i fag
- Undervisvurdering for å øke elevenes læringsutbytte
- Undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning
- Vurdering av behov for særskilt språkopplæring.

I forbindelse med kulepunkt 3 la Lund ungdomsskole fram individuelle opplæringsplaner for tre elever på 10. trinn. Planene skal som kjent vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres. Fylkesmannen mente at flere av de fremlagte planene ikke var i samsvar med enkeltvedtaket og at planene ikke inneholdt egne mål for opplæringen, i tilfeller hvor opplæringen avvek fra kompetansemålene i læreplanverket. Kommunen ble bedt om å endre sine rutiner i tråd med lovverket og utarbeide dokumentasjon i tråd med dette. I samråd med Fylkesmannen ble dette gjort for elever på et lavere trinn og vist fram for tilsynet, som så godkjente dette og lukket avviket.

Utgiftsfordeling mellom kommunene

Sokndal, Bjerkreim og Lund refunderer utgiftene til tjenesten ut fra elevtallet i kommunene pr. 01.10 i regnskapsåret¹⁹. Utgangspunktet for beregningen er netto driftsutgifter til tjenesten, med unntak av kommunal logoped for Eigersund og Lund, som ligger inne i PP-tjenestens regnskap. Driftsutgiftene omfatter lønn og sosiale utgifter, i tillegg til kjøp av varer og tjenester som inngår i den daglige driften. Tjenester fra Eigersund kommunes støttefunksjoner som økonomi, personal og IT, er for øvrig ikke en del av driftsutgiftene.

Eigersund kommune utarbeider et utkast til budsjett som bygger på elevtallet fra siste årsregnskap. Utkastet drøftes i «Skolefaglig forum for Dalane» før det legges fram for kommunene. PP-tjenestens tidsbruk i hver kommune skal i prinsippet samsvare med fordelingen av økonomien i prosent mellom kommunene, og Eigersund kommune sender hvert kvartal økonomirapporter til samarbeidskommunene (Kilde: Samarbeidsavtale om PP-tjenesten).

I tillegg deler Eigersund og Lund kommune en logopedstilling mellom seg. Eigersunds andel av denne er 80 prosent, og Lunds er 20 prosent.

Det fremgår av avtalen at utgifter til kontorlokaler, kontorutstyr, husleie, varme, lys, renhold og vedlikehold dekkes av Eigersund kommune og er Eigersunds eiendom. Det pekes i intervjuene på at dette gjøres fordi det er en fordel ved å være lokalisert i kommunen.

Saksgang ved henvisning til logoped

Logopedhjelp er en kommunal tjeneste. Alle fire Dalane kommunene har sin egen ordning:

¹⁹ Jf. avtale om pedagogisk-psykologisktjeneste i Sokndal, Bjerkreim og Lund kommune.

- Eigersund har en 80% stilling som arbeider i forhold til barn og unge i førskole- og grunnskolealder. Voksne henvender seg til kommunen som sender henvisningen videre til Voksenopplærings-senteret i Eigersund.
- Lund har en 20 prosents stilling som logoped som betjener både førskole, skole og voksne. For barn og unge i alderen 0-15 år henvender foresatte, barnehageansatte eller skole seg til logoped og får gjort avtaler. Voksne henvender seg til oppvekstleder som videreformidler forespørselen til logoped.
- Sokndal kommune har en 100 prosents stilling som logoped som betjener barn og unge i alderen 0-15 år. Voksne med behov for logopedtjenester blir behandlet om det er ledig kapasitet. Grovt sett fordeler logopedens arbeid seg med 80 prosent på grunnskole og 20 prosent på førskole. Det forutsettes tett samarbeid med helsestasjon, barnehage, skole og PP-tjenesten.
- Bjerkreim kommune kjøper logopedtjenester av en privatpraktiserende logoped. Helsestasjon, barnehage og skole gjør vedtak ved behov for slik hjelp (Kilde: PP-tjenesten i Dalane).

Mer om Utdanningsdirektoratets tall på andel barn med behov for spesialpedagogisk hjelp

Fram til og med 2013 inkluderer tallene for Eigersund og landet som helhet både;

- Barn som får spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7.
- Barn med nedsatt funksjonsevne som er tatt opp ved prioritering etter barnehagelovens §13 første ledd.
- Barn som er tatt opp ved prioritering etter barnehageloven § 13 andre ledd.

Fra og med 2014 er definisjonen snevret inn, fordi innføringen av retten til barnehageplass har redusert omfanget av barn i de to sistnevnte kategoriene. Alle tall fra Utdanningsdirektoratet er for øvrig basert på årsmeldinger for barnehagene per 15.12. hvert år.

Mer om Tidlig innsats

Kommunene har anledning til å søke om statlige tilskudd til å øke lærertettheten på 1.-4. trinn. Midlene er øremerket lærerstillinger i undervisning (Kilde: Utdanningsdirektoratet).



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no