

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Eide kommune

Drift og forvaltning av Pedagogisk-psykologisk tjeneste for Gjemnes, Eide og Fræna

Forvaltningsrevisjon | 25. april 2018

Møre og Romsdal Revisjon IKS er et interkommunalt selskap som eies av Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene.

Tidligere forvaltningsrevisjonsrapporter fra Møre og Romsdal Revisjon IKS:

1. Mai 2017	Etikk og habilitet	Kristiansund kommune
2. Mai 2017	Vedlikehold av skolebygg	Møre og Romsdal fylkeskommune
3. Juni 2017	Eiendomsforvaltning, anbudshåndtering og bygge- og anbudsledelse	Fræna kommune
4. Aug. 2017	Den kulturelle skolesekken	Møre og Romsdal fylkeskommune
5. Sep. 2017	Helsestasjon og skolehelsetjenesten	Vestnes kommune
6. Sep. 2017	Fylkesveg	Møre og Romsdal fylkeskommune
7. Sep. 2017	Ressursstyring og bruk av overtid i den videregående skole	Møre og Romsdal fylkeskommune
8. Nov. 2017	Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever	Møre og Romsdal fylkeskommune
9. Nov. 2017	Vedlikehold av kommunale bygg	Rindal kommune
10. Nov. 2017	Overtid ved fagskolene	Møre og Romsdal fylkeskommune
11. Nov. 2017	Forvaltning, drift og vedlikehold av utleieboliger	Molde kommune, Molde Eiendom KF
12. Des. 2017	Bosetting og integrering av flykninger med særlig vekt på barn og unge	Sunndal kommune
13. Des. 2017	Rådmannens internkontroll for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak	Surnadal kommune
1. Jan. 2018	Etikk, habilitet og varsling	Smøla kommune
2. Feb. 2018	Innkjøp og offentlige anskaffelser	Rauma kommune
3. Feb. 2018	Nordøyvegen – organisering, styring, kontroll og rapportering	Møre og Romsdal fylkeskommune
4. Feb. 2018	Offentlige anskaffelser	Aukra kommune
5. April 2018	Drift og forvaltning av PP-tjenesten i Gjemnes, Eide og Fræna	Eide kommune

Forord

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter vedtak i Kontrollutvalget i Eide kommune 11. september 2017.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemla i kommuneloven § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3. I kommuneloven er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger.

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjon IKS sin undersøkelse om drift og forvaltning av Pedagogisk-psykologisk tjeneste for Gjemnes, Eide og Fræna.

Revisjonen er utført våren 2018.

Møre og Romsdal Revisjon IKS ønsker å takke administrasjonen i Eide kommune for godt samarbeid.

Molde, 25. april 2018

Marianne Hopmark
oppdragsansvarlig revisor

Einar Andersen
utførende revisor

June Beøy Fostervold
regnskapsrevisor

Innhold

Sammendrag.....	2
1. Innledning	5
1.1 Bestilling og bakgrunn	5
1.2 Formål og problemstillinger	5
1.3 Revisjonskriterier.....	5
1.4 Avgrensinger.....	6
1.5 Metode og gjennomføring	6
1.6 Pedagogisk-psykologisk tjeneste.....	7
1.7 Vertskommunesamarbeid	10
1.8 Høring.....	10
2. Organisering av PP-tjenesten.....	11
2.1 Problemstilling.....	11
2.2 Fakta	11
2.3 Revisors vurdering.....	19
3. Oppfølging av barn under opplæringspliktig alder.....	19
3.1 Problemstilling og revisjonskriterier	19
3.2 Fakta	20
3.2.1 Sakkyndige vurderinger for barn under opplæringspliktig alder	20
3.2.2 Hjelp til barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling.....	25
3.3 Revisors vurdering og anbefaling	26
4. Oppfølging av skoleelever og skoler.....	27
4.1 Problemstilling og revisjonskriterier	27
4.2 Fakta	28
4.2.1 Sakkyndige vurderinger for elever	28
4.2.2 Hjelp til skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling.....	34
4.3 Revisors vurdering og anbefaling	34
Litteraturliste	36
Vedlegg.....	37

Sammendrag

Møre og Romsdal Revisjon IKS har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjekt om drift og forvaltning av PP-tjenesten for Gjemnes, Eide og Fræna på oppdrag fra Kontrollutvalget i Eide kommune.

Revisjonens gjennomgang av PP-tjenesten viser at det over tid har vært og er utfordringer med å sikre nødvendig kapasitet. Basert på funn i prosjektet finner revisjonen grunnlag for å gi seks anbefalinger.

Anbefalinger

Eide kommune bør sikre at:

- Vakante stillinger blir besatt av kvalifiserte medarbeidere.
- Tilmeldte saker følges opp innen akseptabel tid.
- Det utarbeides oversikter over saksbehandlingstid fra henvisning til sakkyndig vurdering er utarbeidet.
- Prosedyrene i PP-tjenesten gjennomgås og oppdateres.
- Det avsette tid og ressurser til hjelp til barnehagene og skolene i arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling.
- Avvikssystem etableres.

I tillegg bør Eide kommune vurdere om det skal etableres en arena for samhandling, der PP-tjenesten, barnehagestyrere, rektorer og enhetsledere deltar.

PP-tjenesten

Hver kommune og hver fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Tjenesten kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen. Tjenesten er hjemlet i barnehageloven § 19 c og i opplæringsloven § 5-6.

PP-tjenesten er en sakkyndig instans som skal hjelpe barnehagen med å legge til rette for barn med særlige behov, og skolen med å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Det er PP-tjenesten som utreder om barn under skolepliktig alder har behov for spesialpedagogisk hjelp, og om en elev har behov for spesialundervisning. Tjenesten tar også stilling til hva som må til for å gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud. PP-tjenesten er den lovpålagte instansen som skal utarbeide sakkyndige vurderinger.

PP-tjenesten for Gjemnes, Eide og Fræna

Gjemnes kommune, Eide kommune og Fræna kommune har felles PP-tjeneste.

Fra 1. januar 2018 er PP-tjenesten organisert som vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28-1 b, med Eide kommune som vertskommune. Fram til 31. desember 2017 var PP-tjenesten organisert som interkommunalt samarbeid ledet av et styre etter § 27 i kommunelova.

PP-tjenesten følger opp barnehager, skoler, opplæringssentre og spesialskole. Det er mange barnehager og skoler i de tre kommunene. Tjenesten har gjennom dette et stort antall barnehagestyrere og rektorer å forholde seg til. I tillegg er det relative store reiseavstander mellom barnehagene og skolene.

Rådmannen i Eide kommune er ansvarlig for PP-tjenesten fra 1.1.2018. Etter revisjonens vurdering er dette en hensiktsmessig organisering. Hovedutfordringen for PP-tjenesten er å sikre at det er tilstrekkelige ressurser tilgjengelig til å løse pålagte oppgaver. Rådmann har sammen med konstituert daglig leder i PP-tjenesten gode muligheter til å finne løsninger som sikrer dette.

Kapasitetsmessige utfordringer

PP-tjenesten har over tid hatt kapasitetsmessige utfordringer. De siste årene har tjenesten vært planlagt med sju PP-rådgivere inkludert daglig leder, og en 50 % stilling som merkantilt ansatt. I lengre perioder de siste årene og i tidligere perioder har det vært vakante stillinger. Tjenesten har slitt med å få kvalifiserte søkere til stillingene.

Sakkyndig vurdering

Det er revisjonens vurdering at kommunen ikke har en forsvarlig saksbehandlingstid for tildeling av spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. PP-tjenesten har innført en praksis med ventelister for sakkyndig vurdering i PP-tjenesten. Dette er ikke i samsvar med forventningene til nasjonale utdanningsmyndigheter med tanke på tidsbruk eller prinsippet i forvaltningsloven om «ugrunnet opphold». Etter revisjonens vurdering gir dette en risiko for at barn ikke får oppfylt sin rett til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning innen rimelig tid.

PP-tjenesten har standardbrev som sendes ut når en henvisning mottas. Brevet sendes til henvisende instans med kopi til barnet/ pårørende. De siste årene har det vært gitt informasjon om at «Vi beklager på det sterkeste at vi for tiden ikke er i stand til å overholde våre ventelistegarantier». Noen ganger informeres det om at «Ventetiden er normalt satt til tre måneder». I intervju framkommer det at ventetiden er den tid det tar fra en henvisning er mottatt til PP-tjenesten starter sitt arbeid.

Det er uheldig at det tar lang tid å få utarbeidet en sakkyndig vurdering. Dette betyr ikke at elevene ikke får nødvendig hjelp. Skolen ser elevene hver dag. I samtaler kommer det fram at de som har behov for ekstra bistand som hovedregel får dette uavhengig av om det foreligger en sakkyndig vurdering eller ikke. Skolene gjennomfører utviklingssamtaler som kan føre til at det settes inn tiltak. Når PP-tjenesten bruker lang tid på å utarbeide en sakkyndig vurdering vil det også ta lengre tid før eleven får et enkeltvedtak. Enkeltvedtaket er juridisk bindende og kan påklages.

Åtte rektorer svarte på hvor lang tid det tar fra henvisning til sakkyndig vurdering er mottatt. To svarte at dette tar 4-5 måneder og seks svarte at dette tar over fem måneder. Noen skoler har ansatt spesialpedagoger. I perioder der PP-tjenesten har hatt kapasitetsmessige utfordringer har spesialpedagoger utført arbeid som normalt tilligger PP-tjenesten. Større skoler har mulighet til å rekruttere fagpersoner. På mindre skoler kan dette være en utfordring.

Bistå barnehagene og skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling

PP-tjenesten har et ansvar for å hjelpe barnehagene og skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling. I perioder med redusert bemanning, mange restanser og lang saksbehandlingstid, har dette arbeidet vært nedprioritert. Revisjonens undersøkelser viser at det er viktig at det avsettes tid og ressurser til dette arbeidet.

Kompetanse

Ansatte i PP-tjenesten har god og relevant kompetanse. Fire av fem fagstillinger er våren 2018 besatte av ansatte med hovedfag eller mastergrad innen spesialpedagogikk. I tillegg har de ansatte relevant arbeidserfaring og etter- og videreutdanning.

Kvalitet

God og relevant kompetanse sikrer kvalitet på det arbeid som PP-tjenesten utfører. Revisjonens undersøkelser viser at det kan være forbedringspunkter knyttet til å sikre at arbeidsoppgavene utføres på en noe likere måte. Dette kan sikres gjennom større grad av intern samhandling og utarbeidelse/ revisjon av prosedyrer og retningslinjer.

Revisjonen har som en del av prosjektet gjennomført en spørreundersøkelse overfor barnehagestyrerne og rektorene. De sakkyndige vurderingene som utarbeides av PP-tjenesten vurderes å være av god kvalitet. Enkelte respondenter har på enkelte områder svart at kvaliteten kan variere noe.

Oppfyllelse av enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er rettet mot de tjenester som PP-tjenesten skal yte. Revisjonen registrerer gjennom dokumentgjennomgang, intervjuer og spørreundersøkelse at det er forbedringspunkter i oppfyllelse av enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Det er viktig at kommunene har ressurser og rett kompetanse til å oppfylle enkeltvedtakene. Revisjonens undersøkelse viser at dette ikke alltid er tilfelle.

Halvparten av rektorene har i spørreundersøkelsen svart at de ikke eller i varierende grad har ressurser til å oppfylle vedtak om spesialundervisning. Majoriteten svarte at de ikke eller i varierende grad har kompetanse til å oppfylle vedtakene. Dette ligger utenfor de avgrensninger som er tatt i forvaltningsrevisjonsprosjektet. Revisjonen gir likevel følgende råd:

- Kommunene bør evaluere hvordan spesialpedagogisk hjelp ytes. Kommunene bør avklare om det er nok ressurser og rett kompetanse til å oppfylle vedtak om spesialpedagogisk hjelp.
- Kommunene bør evaluere hvordan spesialundervisning ytes. Kommunene bør avklare om det er nok ressurser og rett kompetanse til å oppfylle vedtak om spesialundervisning.

Årsrapport for 2017

I årsrapport for Eide kommune rapporterer PP-tjenesten på måloppnåelse og beskriver utfordringer framover. Beskrivelsen av måloppnåelse og utfordringsbildet er i tråd med funn i revisjonens undersøkelse.

Måloppnåelse

Tilgang på fagkompetanse, teknikker og verktøy: PPT GEF har klart å beholde en del av enhetens ansatte og dermed kompetanse. Utover dette har vakanse i stillingene gjort det vanskelig å nå målet. En tydelig kobling til kommunal ledelse, skole- og barnehageeier, rektor og systemnivå: styreformen ble avvirket fom. 01.01.18. Imidlertid oppfattet ansatte ved PPT at styret tok tak i utfordringer ved enheten gjennom året 2017. Utover dette har man ikke oppnådd målet pga stor saksbehandlingsmengde og sykefravær.

Arbeid på individ- og systemnivå: enheten har ikke klart å nå målt pga den krevende bemannings-situasjonen ved kontoret. Sykefravær på ulike nivå i kommunene har også gjort arbeid på systemnivå vanskelig.

Utfordringer fremover

PPT GEF har et stort arbeid foran seg for å snu den negative trenden som enheten har befunnet seg i. Det er behov for å ansette i de vakante stillingene, og det er også et behov for å endre noe av måten enheten har jobba på. PPT GEF har et klart mål om å jobbe mer systemretta enn det enheten har hatt kapasitet til de siste årene. Det vil også bli arbeidet kontinuerlig med prosedyrer og rutiner ved kontoret, slik at disse til enhver tid gagnar brukerne våre på best mulig måte. Pga vakanse i stillinger over lang tid, ser man også at det er et stort etterslep av arbeid som PPT må utføre ute i barnehager og skoler (Årsrapport for Eide kommune 2017, PPT, side 46).

1. Innledning

1.1 Bestilling og bakgrunn

Kontrollutvalget i Eide kommune bestilte i møte 11. september 2017 i sak 26/2017 forvaltningsrevisjonsprosjekt om drift og forvaltning av Pedagogisk-psykologisk tjeneste for Gjemnes, Eide og Fræna.

Kontrollutvalget i Fræna kommune vedtok i møte 5. desember 2017 i sak 39/2017 å delta i prosjektet. Kontrollutvalget i Gjemnes kommune er informert om prosjektet, men har i 2018 prioritert annet forvaltningsrevisjonsprosjekt.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke om PP-tjenesten for Gjemnes, Eide, Fræna yter tjenester til barn, unge og voksne ifølge krav i barnehageloven og opplæringsloven.

Det skal utarbeides problemstillinger for det enkelte forvaltningsrevisjonsprosjekt. Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget og prosjektplan som ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 27. november 2017 (sak 32/2017) skal følgende problemstillinger vurderes:

1. Har PP-tjenesten for Gjemnes, Eide og Fræna en hensiktsmessig organisering?
2. Sikrer PP-tjenesten at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger for barn under opplæringspliktig alder der regelverket krever det?
3. Hjelper PP-tjenesten barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge til rette barnehagetilbudet for barn med særlige behov?
4. Sikrer PP-tjenesten at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger for skoleelever der regelverket krever det?
5. Hjelper PP-tjenesten skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov?

Det legges til grunn i prosjektplanen at det kan gjøres mindre justeringer av problemstillingene.

1.3 Revisjonskriterier

Med utgangspunkt i problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer og/ eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/ vurderes i forhold til.

Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Tema 1: Organisering

- ✓ PP-tjenesten har en hensiktsmessig organisering.

Tema 2: Arbeid overfor barn under opplæringspliktig alder

Arbeid overfor barn under opplæringspliktig alder

- ✓ PP-tjenesten utarbeider sakkyndige vurderinger for barn under opplæringspliktig alder der regelverket krever det.
- ✓ PP-tjenesten har kompetanse til å utføre sakkyndig arbeid.
- ✓ PP-tjenesten har ressurser til å utføre sakkyndig arbeid innen rimelig tid.
- ✓ PP-tjenesten følger opp eller deltar i vurdering av arbeidet som blir gjort for barn som får spesialpedagogisk hjelp.

Arbeid overfor barnehager

- ✓ PP-tjenesten hjelper barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge til rette barnehagetilbudet for barn med særlige behov.
- ✓ PP-tjenesten har kompetanse til å hjelpe barnehagene i arbeidet med organisasjons- og kompetanseutvikling.
- ✓ PP-tjenesten har ressurser til å utføre organisasjons- og kompetanseutvikling innen rimelig tid.

Tema 3: Arbeid overfor skoleelever og skoler**Arbeid overfor skoleelever**

- ✓ PP-tjenesten utarbeider sakkyndige vurderinger for skoleelever der regelverket krever det.
- ✓ PP-tjenesten har kompetanse til å utføre sakkyndig arbeid for barn, unge og voksne.
- ✓ PP-tjenesten har ressurser til å utføre sakkyndig arbeid for barn, unge og voksne.
- ✓ PP-tjenesten følger opp eller deltar i vurdering av arbeidet som blir gjort for de som får spesialundervisning.

Arbeid overfor skoler

- ✓ PP-tjenesten hjelper skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for barn med særlige behov.
- ✓ PP-tjenesten har kompetanse til å hjelpe skolene i arbeidet med organisasjons- og kompetanseutvikling.
- ✓ PP-tjenesten har ressurser til å hjelpe skolen i arbeidet med organisasjons- og kompetanseutvikling.

For nærmere omtale av revisjonskriteriene vises det til kapittel 1.6, 2.1, 3.1 og 4.1.

1.4 Avgrensinger

Kommunestyrene i Gjemnes kommune, Eide kommune og Fræna kommune vedtok i desember 2017 at PP-tjenesten organiseres som administrativt vertskommunesamarbeid, etter kommuneloven § 28-1 b, for perioden 1. januar 2018 til 31. desember 2019. Eide kommune er vertskommune.

Organisering av PP-tjenesten er valgt som ett av fem problemstillinger som skal behandles i dette prosjektet. Etter at prosjektet var bestilt ble revisjonen kjent med at det var startet en prosess med å avklare ny organisering av PP-tjenesten. Revisjonen avtalte med kontrollutvalget at oppstart av prosjektet ble utsatt til avklaringer om organisering var tatt. Revisjonen startet sitt arbeid med oppstartmøte med rådmann i Eide kommune 10. januar 2018. Revisjonen la fram et notat om organisering av PP-tjenesten i kontrollutvalgets møte 12. februar 2018. Organisering av PP-tjenesten omtales i kapittel 2, der det redegjøres for organisering fra 1. januar 2018 og organisering fram til 31. desember 2017.

Hovedoppgavene til PP-tjenesten er å utarbeide sakkyndige vurderinger som grunnlag for de enkeltvedtak kommunene skal treffe om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet har ikke hatt som mandat å vurdere det arbeid som kommunen gjør etter at sakkyndig vurdering er utarbeidet. Revisjonen har ikke vurdert de enkeltvedtakene som kommunene treffer, eller hvordan vedtakene følges opp.

1.5 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen er baseres på Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Metodene som er nyttet er dokumentgjennomgang, intervju og spørreundersøkelse.

Revisjonen avholdt oppstartmøte med rådmann i Eide kommune 10. januar 2018. Revisjonen gjennomførte 13. og 19. mars 2018 intervjuer med konstituert leder i PP-tjenesten, fire PP-rådgivere og merkantilt ansatt (50 % stilling). Det ble avholdt et fellesmøte med leder og ansatte i tjenesten den 13. mars 2018. Revisjonen har i tillegg hatt samtaler med et utvalg ledere i barnehager og skoler (barnehagefaglig rådgiver, barnehagestyrer og skoleleder/ rektor) per telefon.

Revisjonen gjennomførte elektronisk spørreundersøkelse overfor ledere ved barnehagene og skolene i de tre kommunene. Spørreundersøkelsene ble gjennomført i Questback.

Spørreundersøkelse

Undersøkelsen ble sendt ut per e-post 13. mars med svarfrist 19. mars. De som ikke svarte fikk purring 20. mars med svarfrist 22. mars. Det kom inn 10 svar fra barnehageledere og 10 svar fra skoleledere. Enkelte barnehager og skoler har felles leder. I Fræna kommune er åtte av 11 barnehager private og i Gjemnes er to av seks private. Gjemnes kommune har en privat skole.

Svarprosenten varierer mellom kommunene. Spørreundersøkelsen er nyttet som et supplement til dokumentgjennomgang og intervjuer. Svarprosenten ligger mellom 64 og 71 hvis en ser bort fra lav svarprosent fra de private barnehagene. NKRF sin standard angir at svarprosent som et minimum bør ligge mellom 50 og 60.

Revisjonen informerte rådmennene om spørreundersøkelsen før utsendelse. Revisjonen anmodet rådmann om å oppfordre kommunalt ansatte rektorer og barnehagestyrere om å besvare undersøkelsen. Styrer for to barnehager har valgt å ikke svare fordi de er nytilsatt i stillingene. Etter avsluttet spørreundersøkelse sendte revisjonen e-post til et utvalg som ikke hadde svart. I etterfølgende kommunikasjon mottok revisjonen informasjon om at spørreundersøkelsen i enkelte tilfeller ikke var mottatt, og i to tilfeller var utsendt undersøkelse havnet som søppelpost.

1.6 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Hver kommune og hver fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Tjenesten kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen. Tjenesten er hjemlet i barnehageloven § 19 c og i opplæringsloven § 5-6.

Barnehageloven § 19 c

Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste er sakkyndig instans i saker om spesialpedagogisk hjelp. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet lovpålagte sakkyndige vurderinger.

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehage tilbudet for barn med særlige behov.

Opplæringslova § 5-6

Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.

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 sørgje for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.

PP-tjenesten er en sakkyndig instans som skal hjelpe barnehagene med å legge til rette for barn med særlige behov, og skolen med å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Det er PP-

tjenesten som utreder om barn under skolepliktig alder har behov for spesialpedagogisk hjelp, om en elev har behov for spesialundervisning, og hva som må til for å gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud. PP-tjenesten er den lovpålagte instansen som skal utarbeide sakkyndige vurderinger.

PP-tjenesten skal også hjelpe barnehagene og skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. PP-tjenesten har både system- og individrettede arbeidsoppgaver. Det er viktig at oppgavene ses i sammenheng.

Foreldre, voksne i grunnsopplæring, verger, elever over 15 år, barnehage, skole og andre ansatte ved offentlige institusjoner kan søke råd hos PP-tjenesten. PP-tjenesten har taushetsplikt. Det er ikke lov for kommunen/ fylkeskommunen å basere seg på å kjøpe tjenester. Den skal være et faglig uavhengig organ fra kommunen/ fylkeskommunen som den økonomisk og organisatorisk hører inn under (Regjeringen.no).

Ytterligere informasjon om PP-tjenesten er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettsider (www.udir.no/).

Sakkyndig vurdering

Sakkyndig vurdering er en utredning av særlige behov hos barn under skolepliktig alder eller elevens særlige behov. I en sakkyndig vurdering av en elev utreder PP-tjenesten de vanskene, utfordringene og styrkene eleven har, og gir en anbefaling (*tilråding*) til kommunen om hva som skal til for å ivareta elevens rett til forsvarlig opplæring. Den sakkyndige vurderingen skal foreligge før kommunen fattet vedtak om spesialundervisning. Tilsvarende vurdering utarbeides for barn under skolepliktig alder.

Enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning

Enkeltvedtak er en avgjørelse om de rettighetene og pliktene barnet under skolepliktig alder eller eleven har, og er forankret i forvaltningsloven § 2. Det er kommunen som skal fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Kommunen har normalt delegert oppgaven til barnehagestyrer og rektor. Et enkeltvedtak gir barnet, eleven og foreldrene rett til å klage. De kan klage på avslag på spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Dersom kommunen fattet et enkeltvedtak som ikke er i samsvar med den sakkyndige vurderingen, må kommunen gi en særskilt begrunnelse.

Fylkesmannen er klageinstans og tilsynsmyndighet. Klageinstansen kan prøve alle sider av en klage. De kan enten oppheve vedtak og returnere saken for ny behandling i kommunen, eller de kan fatte eget vedtak. Fylkesmannen har ansvar for å føre nasjonale tilsyn med at kommunene overholder de lovene og reglene som gjelder. Fylkesmannen kan også gjennomføre hendelsesbaserte tilsyn, dersom de blir kjent med forhold i en kommune som gir grunn til bekymring (www.udir.no/).

Spesialpedagogisk hjelp

Basert på sakkyndig vurdering for barn under skolepliktig alder utarbeidet av PP-tjenesten treffer den enkelte kommune enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp. Barnehageloven § 19 a slår fast at barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Dette gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage.

Utdanningsdirektoratet opplyser i dokumentet *tall og analyse av barnehager 2017* (sist endret 15. februar 2018) at 8 674 barn i 2017 fikk spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Det tilsvarer 3 prosent av barna. Det opplyses videre at det har vært en jevn økning i tallet på barn som får slik hjelp de siste fem årene. I gjennomsnitt har barna vedtak om 500 årstimer med spesialpedagogisk hjelp, fordelt på pedagog og assistent. Kommunene innvilger noen flere vedtakstimer til pedagoger enn assistenter. 134 barn som ikke gikk i barnehage fikk spesialpedagogisk hjelp i 2017, en nedgang på 95 barn fra 2016. Blant disse er det flest 1- og 2-åringer. (www.udir.no/).

Spesialundervisning

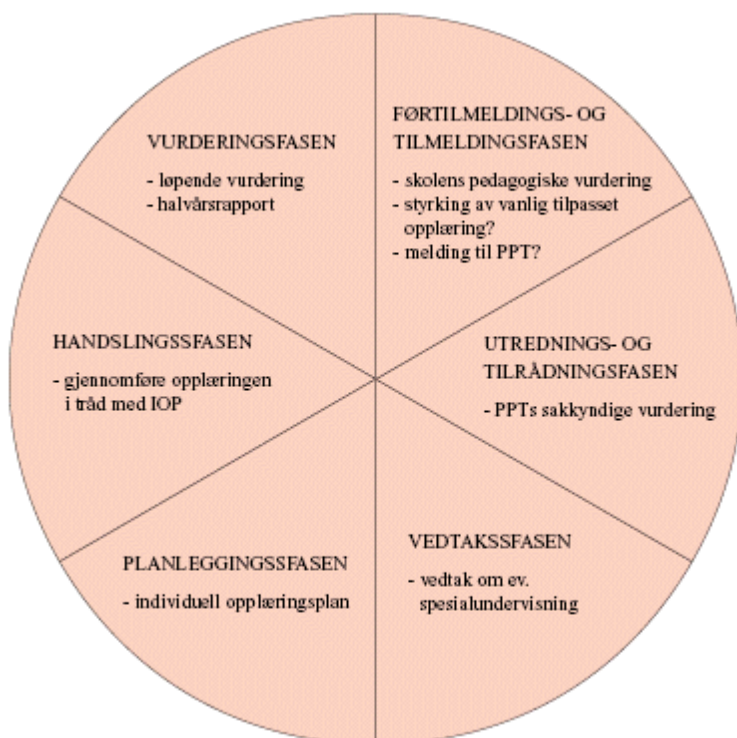
Tilpasset opplæring er et virkemiddel som skal sikre at alle elever får forsvarlig opplæring. Retten til tilpasset opplæring er forankret i opplæringsloven § 1-3, og gir skolen plikt til å gi alle elever en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger. Prinsippet om tilpasset opplæring omfatter både den ordinære opplæringen og spesialundervisningen. Tilpasset opplæring er nært knyttet sammen med sentrale prinsipper om likeverdighet og inkludering i en fellesskole.

Basert på sakkyndig vurdering utarbeidet av PP-tjenesten treffer den enkelte kommune enkeltvedtak om spesialundervisning.

Spesialundervisning er en mer omfattende form for tilpasset opplæring. De elevene i grunnopplæringen som ikke får tilfredsstillende utbytte av skolens tilpassede opplæring, har rett til spesialundervisning. Retten til spesialundervisning er forankret i opplæringsloven § 5-1. I vurderingen av hvilket opplæringstilbud eleven skal ha, skal kommunen legge vekt på elevens utviklingsmuligheter. Spesialundervisningen skal så langt som mulig utformes i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven, og det skal legges stor vekt på deres syn. Retten til deltagelse er forankret i opplæringsloven § 5-4.

Likeverdig opplæring er et nasjonalt mål om å gi alle elever like muligheter til opplæring, uavhengig av evner og forutsetninger, alder, kjønn, hudfarge, sosial bakgrunn, seksuell orientering, religiøs eller etnisk tilhørighet, bosted, familiens utdanning eller hjemmets økonomi. Prinsippet om likeverdig opplæring er forankret i opplæringsloven § 5-1. Når man skal vurdere om en elev har et forsvarlig utbytte av opplæringen, skal man legge vekt på likeverdighetsprinsippet.

Individuell opplæringsplan (IOP) er en egen opplæringsplan for elever som har spesialundervisning. I en IOP skal skolen beskrive mål, innhold, omfang og organisering av opplæringen. En gang i året skal skolen utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og gi en vurdering av elevens utvikling (www.udir.no/).



Handlingssirkelen er tatt inn i rutiner for grunnskolen ved henvisning til PP-tjenesten for Gjemnes, Eide og Fræna.

PP-tjenesten påpeker at det er viktig å se skolens og PP-tjenestens arbeid i en helhetlig sammenheng.

Diagram: Handlingssirkel

Kilde: Rutiner for grunnskolen ved henvisning til PPT for Gjemnes, Eide, Fræna. Utarbeidet av Utdanning og forskningsdepartementet, 2004.

1.7 Vertskommunesamarbeid

Kommunelovens kapittel 5 gir bestemmelser om interkommunalt samarbeid. Gjennom interkommunalt samarbeid tilrettelegges det for samarbeid om oppgaver av forvaltningsmessig karakter, mellom to eller flere kommuner.

I 2006 ble det i kommuneloven innarbeidet nye paragrafer om såkalt vertskommunesamarbeid, §§ 28 a til 28 k. I 2012 ble disse bestemmelsene samlet i et nytt kapittel 5 A og renummerert til §§ 28-1 a til 28-1 k. Det er tale om en lovfesting og regulering av en også tidligere ganske utbredt praksis hvor kommuner har kjøpt forvaltningstjenester fra andre kommuner. Kjennetegnene ved en vertskommunemodell slik den har blitt praktisert, er at det er en avtale hvor en kommune utfører oppgaver på vegne av en annen kommune, uten at det etableres noen form for interkommunal organisatorisk overbygning.

Kommuneloven kapittel 5 A har to varianter for vertskommunesamarbeid, enten administrativt vertskommunesamarbeid eller med felles folkevalgt nemnd. Gjennom samarbeid kan kommunen overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse) til en vertskommune etter §§ 28-1 b og 28-1 c hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for det.

Vertskommunesamarbeid benyttes både for lovpålagte og ikke lovpålagte oppgaver. Slikt samarbeid er dels etablert ut fra ønske om en rasjonaliseringsgevinst ved stordrift, og ikke minst for å dekke behovet for faglig kompetanse som det kan være vanskelig å rekruttere, og å bedre kvaliteten av de tjenestene som gis.

Det er en del felles kjennetegn ved de ulike typene for slikt samarbeid. Tjenesten eller oppgaven det blir samarbeidet om, er lagt til administrasjonen i en annen kommune. Samarbeidet bygger på en skriftlig avtale og har ingen interkommunal organisatorisk overbygning. Det vil si at det her ikke er en selvstendig organisatorisk enhet, men om et forvaltnings- og tjenesteapparat som ligger inn under styringsstrukturen i vertskommunen.

Kontrollutvalgets myndighet ved interkommunalt samarbeid

Kommuneloven § 28-1 j fastslår at kontrollutvalget i vertskommunen har en selvstendig kompetanse til å utøve sine funksjoner etter § 77 nr. 1. Vertskommunens kontrollutvalg har myndighet uten hensyn til at kommunestyret i vertskommunen har begrenset myndighet etter § 28-1 b nr. 4 og § 28-1 c nr. 6.

I forarbeidene til kommuneloven uttales det at en oppdeling av kontrollansvaret mellom samarbeidskommunenes kontrollutvalg vil være lite hensiktsmessig. § 28-1 j fastslår at kontrollutvalget i vertskommunen har en selvstendig kompetanse til å utøve sine funksjoner etter § 77 nr. 4, 6 og 7, til tross for at kommunestyret i vertskommunen ikke har noen instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i saker som angår andre kommuner enn dets egen (Gyldendals Rettsdata).

1.8 Høring

Et foreløpig utkast til rapport har vært forelagt Eide kommune. Utkastet ble gjennomgått i møte og justert etter tilbakemeldinger. Justert rapport ble sendt på høring til rådmannen. Eide kommune har i e-post datert 20.4.2018 informert om at de ikke har ytterligere innspill eller kommentarer.

2. Organisering av PP-tjenesten

2.1 Problemstilling

Problemstilling 1: Har PP-tjenesten for Gjemnes, Eide og Fræna en hensiktsmessig organisering?

Fræna kommune, Eide kommune og Gjemnes kommune har over mange år hatt en felles PP-tjeneste.

Vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28-1 b

PP-tjenesten er fra 1.1.2018 organisatorisk og administrativt underlagt Eide kommune. Rådmannen i Eide kommune er tjenestens nærmeste overordnede. Fræna kommune og Gjemnes kommune kjøper tjenester fra PP-tjenesten. PP-tjenesten er organisert som vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28-1 b, med Eide kommune som vertskommune.

Vertskommunemodellene i kommuneloven § 28 a flg. trådte i kraft i 2007. Fram til dette tidspunkt hadde ikke begrepet «vertskommune» et enhetlig innhold. For ytterligere informasjon vises det til Kommunal og regionaldepartementet sin veileder «Vertskommunemodellene i kommuneloven § 28 a flg». Ved lov 25. mai 2012 nr. 28 ble bestemmelsene samlet i et nytt kapittel 5 A og renummerert til §§ 28-1 a til 28-1 k.

Interkommunal tjeneste etter kommuneloven § 27

Fram til 31. desember 2017 var PP-tjenesten organisert som interkommunal tjeneste etter § 27 i kommunelova. Tjenesten var ledet av et styre.

Kommuneloven § 27 har bestemmelser om at to eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kommunestyret og fylkestinget gjør selv vedtak om opprettelse av slikt styre. Til slikt styre kan kommunestyret eller fylkestinget selv gi myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Det skal utarbeides vedtekter, og krav til innhold i vedtektene er gitt i kommuneloven § 27.

I noen tilfeller er interkommunalt samarbeid eller etablering hjemlet i den enkelte lov. Dette gjelder opplæringsloven, som i § 5-6 første ledd andre punktum har bestemmelser om interkommunalt samarbeid om pedagogisk-psykologiske tjenester.

Revisjonen vil i kapittel 2.2 beskrive oppgaver og oppgaveløsning ved PP-tjenesten. Videre vil det redegjøres for hvordan tjenesten er organisert fra 1. januar 2018 og hvordan den var organisert fram til 31. desember 2017. Revisjonen vil i kapittel 2.3 foreta en vurdering av om tjenesten er hensiktsmessig organisert.

2.2 Fakta

Fra 1. januar 2018 er PPT organisert som vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28-1 b, med Eide kommune som vertskommune. Fram til 31. desember 2017 var PP-tjenesten organisert som interkommunal tjeneste ledet av et styre etter § 27 i kommunelova.

Oppgaver lagt til PP-tjenesten for Gjemnes, Eide og Fræna

Oppgaver lagt til PP-tjenesten er gitt i barnehageloven og opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledere for PP-tjenesten.

PP-tjenesten har utarbeidet årsplan som omtaler interne oppgaver (administrasjon og saksarbeid) og eksterne oppgaver (planlegging og møter). Ulike oppgaver er i planen lagt inn og fordelt på 12 måneder.

Oppgaver og løsning av disse omtales i årsrapporter og i saker som var lagt fram for det tidligere styret.

Kontoret har egen hjemmeside, www.ppt-gef.no, der det gis noe informasjon om PP-tjenesten. Prosedyrebeskrivelser og ulike skjema for henvisning og pedagogisk rapport er tilgjengelig på hjemmesiden. I perioder med redusert bemanning har arbeid med hjemmesiden ikke vært prioritert. Tjenesten opplyser det er utfordring for kontoret å holde siden oppdatert.

PP-tjenesten følger opp barnehager, skoler og opplæringssentre og spesialscole. Det er mange barnehager og skoler i kommunene som følges opp. Det er gjennom dette et stort antall barnehagestyrere og rektorer å forholde seg til. I tillegg er det relative store reiseavstander mellom barnehagene og mellom skolene. Mye tid går av den grunn med til reiser.

PP-tjenesten har oppfølgingsansvar for:

- Gjemnes kommune med fire kommunale barnehager, to private barnehager, en barneskole, en barne- og ungdomsskole, en privat skole samt et voksenopplæringstilbud.
- Eide kommune med fire kommunale barnehager, tre barneskoler og en ungdomsskole.
- Fræna kommune med tre kommunale barnehager, åtte private barnehager, fire barneskoler, to kombinerte barne- og ungdomsskoler, en ungdomsskole samt ett opplæringscenter.
- Barn fra kommunene Gjemnes, Eide og Fræna med barnehageplass i annen kommune.
- Barn- og unge fra de tre kommunene som har skoleplass ved Tøndergård skole.

Det er som hovedregel barnehager og skoler som i samråd med foreldre henviser til PP-tjenesten.

Ansatte nytter veiledere utarbeidet av Utdanningsdirektoratet i sitt arbeid.

Stillinger

PP-tjenesten har de siste årene vært planlagt med syv fagstillinger inkludert daglig leder, og en merkantil ansatt i 50 % stilling.

Våren 2018 er fem fagstillinger og en 50 % stilling som merkantil besatt. To fagstillinger er vakante.

En av de syv stillingen var knyttet til Fræna videregående skole og ble fram til 31.12.2017 betalt av Møre og Romsdal fylkeskommune. Fylkeskommunen sa høsten 2017 opp avtalen med virkning fra 1.1.2018. Eide kommunestyre behandlet sak om bemanningsnorm PPT GEF i møte 22. mars 2018 i sak 11/2018. Bemanningsnorm skal være sju fagstillinger og en 50 % merkantil stilling. Dette betyr at bemanningsnormen styrkes med en stilling, da stillingen som fulgte opp Fræna videregående skole videreføres og nyttes til oppfølging overfor kommunene. Stillingene vil bli lyst ut når Gjemnes kommune og Fræna kommune har gitt sin tilslutning.

I intervju ble det gitt informasjon om at PP-tjenesten ikke har utarbeide stillingsinstrukser.

Arbeidsdeling

Konstituert daglig leder tiltrådte stillingen 15.1.2018. To PP-rådgivere har hovedarbeidsoppgaver knyttet til oppfølging av førskolebarn. To PP-rådgivere og konstituert daglig leder har hovedarbeidsoppgaver knyttet til barn-, unge og voksne over skolepliktig alder.

Merkantil ansatt har ansvar for post og arkivtjenestene. Hun har innkjøpsansvar.

Leder - skole	- Konstituert daglig leder. Skal nytte halv stilling til ledelse (50 %). - Utredningsarbeid - sakkyndig vurdering overfor skoler som PP-rådgiver (50 %).
Merkantil	- Ansvar for post, arkivtjenestene, innkjøp og resepsjon. - Attestering av faktura, reiseregning, utlegg for ansatte. - Systemansvarlig HK-Data, herunder ansvarlig for opplæring brukere og nye ansatte, oppfølging av ansatte, utarbeidelse av maler, prosedyrer, oppdatering/ oppgradering av systemvare i samarbeid med IKT-avdelinga i Eide kommune.
PP-rådgiver - barnehage	- Utarbeide sakkyndig vurdering for barn 0-6 år i Eide og Gjemnes, og i Dalelia barnehage i Fræna. - I tillegg enkeltsaker i flere barnehager i Fræna og i noen skoler i alle tre kommuner. - Bistår i videre utredningsarbeid. - Veiledning til personale i barnehager og foreldre.
PP-rådgiver - barnehage	- Utarbeide sakkyndig vurdering for førskolebarn i 10 barnehager i Fræna. - Utarbeide sakkyndig vurdering for skolebarn i 1-7 trinn i Bud barne- og ungdomsskole. - Utarbeide sakkyndig vurdering for skolebarn ved Tøndergård skole som kommer fra Gjemnes, Eide eller Fræna. - Utredet behov for logoped ved Fræna og Eide Opplæringscenter. - Veiledning til personale i barnehager og foreldre.
PP-rådgiver - skole	- Følger opp syv skoler (fire skoler i Eide kommune, Hustad, Haukås og halve Bud barne- og ungdomsskole i Fræna kommune.) - Oppgave med voksne, særlig i forhold til dysleksi, deles med annen ansatt. - Var kontaktperson for alle skolene høsten 2017 for å kunne håndtere en vanskelig ressurssituasjon i tjenesten.
PP-rådgiver - skole	- Oppfølging av syv skoler som PP-rådgiver (Tornes, Jendem, Aureosen, Batnfjorden, Angvik, Torvikbukta og Haukås). - Veiledning til personale i skoler og foreldre.

Skjema: Oversikt over ansatte og primærarbeidsoppgaver

Kilde: Informasjon mottatt fra PP-tjenesten

Arbeidsoppgaver for PP-tjenesten har endret seg de siste årene. Samhandlingsreformen førte til større ansvar i kommunene for oppfølging av slagpasienter. Logoped fra PP-tjenesten utreder voksne med språk og kommunikasjonsvansker i forhold til behov for logoped. Opplæringscenteret yter tjenesten i Fræna kommune og Eide kommune. Gjemnes kommune leier inn logoped eller overlater sak til Helfo. Årsmeldingene for PP-tjenesten sier noe om oppgave og omfang.

Ledelse

Konstituert daglig leder startet sitt virke 15.1.2018. Det opplyses at det så langt er avklart at halv stilling skal nyttes til ledelse og resterende del av stillingen skal nyttes til arbeid med sakkyndig vurdering av skoleelever.

Det har vært vanskelig å ivareta lederrollen pga manglende ressurser til å utføre primærarbeidsoppgaver overfor kommunene (og fram til 31.12.2017 til fylkeskommunen). Daglig leder og merkantilt ansatt hadde fram til utgangen av 2017 oppgaver i forhold til styret. Dette var for eksempel oppgaver med utarbeidelse av innkalling, sakliste, saksdokumenter og protokoll. I intervju framkommer det at det er viktig at leder er tilstede på kontoret, og kan støtte ansatte og styre virksomheten. Videre kommer det fram at det bør avsettes mer tid til lederoppgaver.

Personal- og fagmøter

PP-tjenesten har system som sikrer at personal- og fagmøter blir avholdt. Mandager er avsatt til slike møter og til intern samhandling.

I intervju framkom det at ansatte som hovedregel skal være på kontoret mandager fra 09.00 til 14.00. Mandag fra kl. 09.00-12.00, eller så lenge det er behov for møte/ drøftinger, avholdes personal- og fagmøte. I disse møtene gjennomgås og vurderes nye henvisninger. Merkantil ansatt deltar i den delen av møtene som ikke er knyttet til faglige avklaringer. Samarbeid og samhandling mellom ansatte skal fortrinnsvis legges til mandager.

Prosedyrer

Det er utarbeidet prosedyreperm for HK systemet, prosedyreperm for kontoret og årsplan/ årshjul

HK Data

PP-tjenesten nytter HK Data som er et klient arkivsystem. Systemet ble innført i 2010. Ansatte har tilgang til HK Data via PC og web. Dette gjør at systemet er tilgjengelig når saksbehandler er ute i barnehager eller skoler.

Post ut og inn journalføres. Inngående post skannes ikke inn i HK Data. All saksbehandling og utredning journalføres og skrives i HK Data. Oppsummering fra samtaler, observasjoner og møter føres i systemet. Den enkelte klient har en saksmappe der alle dokumenter samles.

PP-tjenesten har utarbeidet en rekke maler (brev, tester og rapportmaler). Totalt er det 58 maler tilgjengelig i HK Data.

HK-data loggfører og journalfører også systemsaker. Dette kan være veiledning på trinn, klassenivå, klasseledelse, foreldremøter i barnehage/ skole og anonyme drøftinger om utfordringer vedrørende enkeltelever og klasser. Samt veiledning/ tilrettelegging på fagnivå i forhold til spesielle/ særlige utfordringer som hørsel, syn, syndrom mm.

PP-tjenesten har utarbeidet prosedyreperm for HK-systemet. Prosedyrene omtaler og gir bestemmelser om dokumentasjon. Sentrale prosedyrer er: 1) Ny sak 2) Venteliste 3) Utsending av brev 4) Kommentarfelt i klintoppslag 5) Avslutning av sak 6) Overføring til nytt skoleår 7) Maler i HK-data 8) Skrive i en sak som ikke er din

Utgående brev og rapporter signeres av saksbehandler. Sakkyndig vurdering paraferes av saksbehandler og underskrives av daglig leder. Merkantil ansatt svarer på anmodning om opplysninger til for eksempel barnevernstjeneste og forsikring. Svar på henvisning samt brev om avsluttet sak, skrives og signeres av merkantil.

Åpne eller aktive saker oppbevares i låsbare skap på den enkelte sitt kontor. Fjernarkiv, avsluttede saker, er i låsbare skap i PP-tjenesten sine lokaler. Tjenesten har avlevert eldre arkiv til Interkommunalt arkiv i Ålesund (IKA).

PP-tjenesten merkantil innhenter oversikter og statistikker som formidles til økonomiavdelingen.

PP-rådgiverne har bærbar PC med nødvendige programvarer og tester. Tester kan gjennomføres og dokumenteres direkte inn i journal når en er i barnehagene og skolene.

Henvisningsskjema og pedagogisk rapport

På PP-tjenestens hjemmeside er det lagt ut dokumenter som barnehager og skoler skal nytte ved utarbeidelse av henvisninger. Aktuelle dokumenter er: 1) Henvisning PPT, 2) Førhenvisningsskjema PPT, 3) Rutinebeskrivelse ved henvisning til PPT, 4) Pedagogisk rapport for barnehage, 5) Pedagogisk rapport system-1, 7) Pedagogisk rapport for grunnskole, 8) Samtykkeerklæring for videregående skole, 9) Henvisningsskjema for videregående skole, 10) Pedagogisk rapport for videregående skole, 11) Søknadsskjema grunnskole-voksenopplæringen, 12) Samtykkeerklæring, 13) Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2017-2020.

Det er gjennomført en prosess overfor skolene der en ble enig om rutiner for henvisning. Det ble utarbeidet rutine der skolen skal foreta enkle kartlegginger og prøve dette ut før henvisning sendes til PP-tjenesten. Tilsvarende avklaringer er tatt med barnehagene.

Prosedyreperm

PP-tjenesten har utarbeidet en prosedyreperm. Hoveddelen av arbeidet ble utført i 2015. Aktuelle prosedyrer er: 1) Rutiner for grunnskolen ved henvisning til PP-tjenesten for Gjemnes, Eide og Fræna, 2) Prosedyrer ved lese-/ og skrivevansker, 3) Prosedyrer ved matematikkvansker, 4) Prosedyrer ved språkvansker. Prosedyrer for utredning (overordna) og prosedyrer ved oppmerksomhets/ konsentrasjonsvansker er under utarbeidelse.

Det opplyses at det er behov for gjennomgang/ revisjon av prosedyrene, og en vurdering av om nye prosedyrer skal utarbeides. De siste årene er dette i liten grad gjort. Arbeid med å få utarbeidet prosedyrer organiseres normalt som prosjektarbeid.

Det opplyses i intervju at prosedyrene ikke alltid nyttes eller nyttes til en viss grad. Det påpekes av flere at det er viktig at alle følger prosedyrene. En del av disse må endres, slik at de er tilpasset både klientene, barnehagene/ skolene og PP-tjenesten sine behov, og dermed bidrar til effektivisering av arbeidet.

Avvikssystem

Kommunen og PP-tjenesten skal sikre at feil og mangler kan rapporteres på en systematisk måte. Revisjonen har etterspurt informasjon om avvikssystem og avviksmeldinger. PP-tjenesten har opplyst at Eide kommune ikke har kvalitetssikringssystem der avvik kan meldes.

Eide kommune og PP-tjenesten har ikke system som muliggjør at ansatte kan melde feil og mangler som avvik. PP-tjenesten har ikke et avvikssystem eller tradisjon for å melde avvik. Dette har særlig vært savnet i perioder der en rekke oppgaver må nedprioriteres fordi tjenesten mangler ressurser. Det opplyses i intervju at det i perioder der det mangler ressurser er viktig at konsekvenser av dette kan meldes til ansvarlige på en systematisk måte. Ansatte har etterspurt avvikssystem i saker til det tidligere styret og i årsmeldinger.

Samarbeid

Det er viktig at arbeid som utføres i barnehagene, skolene og PP-tjenesten kan sees i en helhetlig sammenheng. For å sikre dette må det være et samarbeid mellom instansene.

I årsmeldingen for 2016 gis det informasjon om samarbeidsarenaer der enhetsleder er representert ved behov (eller deltar fast): 1) Rektormøter i eierkommunene, 2) Styremøter i eierkommunene, 3) Ledergruppen i Eide kommune, 4) Lederforum PPT Møre og Romsdal, 5) Kunnskapsnett Romsdal, 6) Lederforum fylket, 7) Lederforum kommune, 8) Lederforum PPT Midt Norge.

Det fremheves i intervju at det er et stort behov for samarbeid mellom PP-tjenesten og andre instanser. Samarbeidet bør særlig være tett med barnehagene og skolene.

I perioder med vakante stillinger og fravær er individualsaker prioritert. Gjennom dette har deltakelse i møter og særlig utviklingsarbeid etc. vært nedprioritert. Situasjonen er blitt noe bedre våren 2018. Det er møter og arenaer der det er viktig at PP-tjenesten deltar. Eksempler som nevnes er: 1) Innsatsteam mot mobbing i skoler, 2) Rusgruppe, 3) Tverrfaglig råd, 4) Inkluderende barnehage- og skolemiljø, 5) Barnehage- og skolefaglige møter på ledernivå.

Samarbeid på individnivå

SamBa står for Samarbeid om barn. Det er en del av det forebyggende arbeidet rettet mot barn med psykososiale utfordringer. SamBa er etablert for småbarn og skolebarn, og er et lavterskeltilbud til barn og unge. Et SamBa-møte består av faste representanter med mulighet til å innkalle flere. Skolen/ barnehagen, PPT, helsesøster og barnevernet er representanter. I tillegg kan ungdomsteamet, Barne- og

ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), foreldreteamet eller andre som kan belyse saken på en konstruktiv måte bli invitert.

I enkeltsaker er det et godt samarbeid med andre instanser som fysioterapeut, helsesøster, BUP, barnehabilitering, Statped. De ulike instansene gir råd og veiledning. I enkelte saker er det opprettet ansvarsgruppe, og det avholdes møter og utarbeides planer. Statped er i kommunene to til tre ganger hvert år. Normalt oppholder de seg tre dager i området for å utrede enkeltsaker. BUP er involvert i enkeltsaker. Tidligere var det faste møter i kommunene hver måned. De siste årene har skriftlig saksbehandling blitt mer vanlig.

Ansatte i PP-tjenesten som arbeider med førskolebarn følger barna fram til de begynner på skolen. PP-tjenesten er inne en gang i måneden overfor barn med store utfordringer.

Det er en prioritert oppgave for PP-rådgiverne å være ute i barnehagene og skolene. Tirsdag til fredag er de fleste ute. Mandag er avsatt til interne møter. For å besøke alle barnehagene og skolene må enkelte nytte tid til dette også mandag ettermiddag.

Leger har ofte den oppfatning at PP-tjenesten må være tidlig med i saker. Leger kan henvise til BUP. BUP og leger ønsker at PP-tjenesten har vært inne i saken før henvisning sendes. Dette gjør at noen henvisninger til BUP blir unødig forsinket i perioder med vakante stillinger i PP-tjenesten.

Samarbeid på systemnivå

I årsmeldingen for 2016 gis det informasjon om samarbeid. Det opplyses at opplæringsloven stiller krav til PP-tjenesten om å hjelpe skolen i arbeidet med kompetanse og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Eksempel på systemrettet arbeid som nevnes er arbeid med læringsmiljø, klasseledelse, mobbetiltak og lese- og skriveopplæring. Det opplyses videre at kontoret arrangerer ulike kurs/ opplæring for brukere, har foreldreveiledning, foreldremøter ute i enhetene mm.

Det er noe samarbeid med andre instanser på systemnivå som fysioterapeut, helsesøster, BUP, barnehabilitering, Statped og Fræna og Eide opplæringscenter. SamBa som omtales i kapittelet over er også knyttet til systemarbeid.

Samarbeid på systemnivå har vært noe nedprioritert i perioder med vakante stillinger i PP-tjenesten. PP-rådgiverne er mye ute i barnehagene og skolene. Når rådgiver er ute i barnehage eller skole i enkeltsaker avtales møter. Rektor har oversikt over områder med utfordringer og ansattes mulighet til å delta på møter. Rektor innkaller aktuelle deltakere til møter ut fra behov.

Tidligere ble ansatt fra PP-tjenesten invitert til barnehagestyremøter i kommunene. PP-tjenesten hadde innlegg på slike møter. De siste årene har PP-tjenesten ikke deltatt. Når ressursituasjonen blir bedre er det ønskelig å delta på slike møter.

Det er ønskelig at det er faste møter med rektor en gang hvert halvår. I tillegg avholdes møter etter behov. Det avsettes tid til spesialpedagog på skolene der lærere kan drøfte anonymiserte saker.

Organisering fra 1. januar 2018

Eiermøte for PP-tjenesten opprettet høsten 2017 en arbeidsgruppe for å utrede ny organisering av tjenesten. Arbeidet ble gjennomført høsten 2017. Basert på arbeidsgruppens utredning vedtok styret å fremme forslag til ny organisering for kommunestyrene. Kommunestyrene i eierkommunene vedtok i desember 2017 ny organisering fra 1. januar 2018. Vedtakene i kommunestyrene er gjengitt i vedlegg 1.

Fra 1. januar 2018 er PP-tjenesten organisert som vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28-1 b, med Eide kommune som vertskommune. Vertskommunesamarbeid er nærmere omtalt i kapittel 1.7.

Arbeid for å sikre tilstrekkelige ressurser

Rådmann opplyste i oppstartmøte at det de siste månedene har vært arbeidet for å sikre at PP-tjenesten får tilstrekkelige ressurser. De tre eierkommunene vedtok i desember 2017 fire rekrutteringstiltak som gjelder fra 1. januar 2018. Tiltakene som er vedtatt er: 1) Konkurransedyktig lønn, 2) Etter/videreutdanning, 3) Stipendordning, 4) Fagkurs.

Konstituert daglig leder

Daglig leder gikk 15. januar 2018 inn som PP rådgiver/ saksbehandler. Fra samme dato ble ny daglig leder konstituert. Konstituert daglig leder er rekruttert eksternt, ikke fra PP-tjenesten. Konstituering gjelder for perioden fram til utgangen av 2019.

Tiltaket gir en økning i antall ansatte med en 100 % stilling i forhold til situasjonen høsten 2017.

Avtale om PP-tjenester til Fræna videregående skole avviklet 1. januar 2018

PP-tjenesten skulle i henhold til avtale med fylkeskommunen nytte en stilling på PP-tjenester ved Fræna videregående skole. Fylkeskommunen sa høsten 2017 opp avtalen med virkning fra 1. januar 2018. Endringen frigjør ressurser tilsvarende 100 % stilling.

Det er ønskelig å nytte den frigjorte ressursen på tjenester til eierkommunene. Sak om dette ble behandlet av Formannskapet i Eide kommune 8. mars 2018. Det ble vedtatt at stillingen skal bestå og at bemanning i tjenesten fortsatt skal være syv fagstillinger. PP-tjenesten blir gjennom dette styrkes med en 100 % stilling. Eide kommunestyre behandlet sak og støttet formannskapets innstilling i møte 22. mars 2018 i sak 11/2018. Følgende vedtak ble truffet: *«Eierkommunene gir sin tilslutning til saksutredningen, og vedtar å opprettholde dagens bemanningsnorm[en] ved PPT GEF. Eides andel av den økte kostnaden tas av allerede vedtatt ramme i 2018. Det forutsettes at Fræna og Gjemnes vedtar medfinansiering i henhold til vertskommunesamarbeidet § 28».*

Utlysning av stillinger

To stillinger er vakante våren 2018. Det opplyses at disse stillingene snart skal kunngjøres. I intervju framkommer det at de rekrutteringstiltak som er gjort gjeldende fra 1. januar 2018 antas å gjøre det mer attraktivt å søke på stillingene. Videre antas det at styrkingen av PP-tjenesten gjennom ny konstituert daglig leder og frigjorte ressurser fra Fræna videregående skole også vil virke positivt inn på interessen for stillingene.

Hvis PP-tjenesten lykkes med ansettelsene vil tjenestene bli ytterligere styrket i forhold til situasjonen høsten 2017.

Kompetanse

Det opplyses at ansatte i PP-tjenesten har god og relevant kompetanse. Fire av fem fagstillinger er våren 2018 besatt av ansatte med hovedfag eller mastergrad innen spesialpedagogikk.

NTNU har Lederutdanning for PP-tjenesten, SEVU-PP-tjenesten. Studietilbudet er på 30 studiepoeng og går over tre semestre. Det er aktuelt å tilby slik utdanning til ledere som tilbys fast jobb i PP-tjenesten.

Det arbeides med å engasjere en psykologspesialist med kompetanse og arbeidspraksis fra PP-tjenesten på timebasis. Det er ønskelig å nytte ressursen som coach for leder, faglig oppfølging av ansatte og bistand i tester.

Organisering fram til 31. desember 2017

Fram til 31. desember 2017 var PP-tjenesten organisert som interkommunal tjeneste etter § 27 i kommunelova.

Samarbeidet var regulert gjennom en samarbeidsavtale, sist vedtatt av kommunestyrene i 2003. Det opplyses i avtalen at «*Eide kommune utøver arbeidsgjeverfunksjon og fører lønnsforhandlinger med tilsette*». I årsmelding, eierskapsmelding og andre dokumenter opplyses det at tjenesten er organisert etter § 27 i kommunelova og at Eide kommune er vertskommune og har arbeidsgiveransvaret.

Tjenesten ble fram til 31. desember 2017 ledet av et styre. Styremedlemmene, med hver sitt personlige varamedlem, ble valgt av de respektive kommunene og fulgte valgperioden. Styret besto av: to representanter fra Fræna, en representant fra Eide og en representant fra Gjemnes.

I tillegg til styremedlemmene hadde følgende personer rett til å møte og komme med uttalelse i styremøtene: leder av PP-tjenesten, en representant fra ansatte valgt av og mellom de ansatte, rådmenn fra samarbeidskommunene eller den de gav myndighet, personer som er gitt møte og uttalerett i særskilte samarbeidsavtaler.

Styrets arbeidsoppgaver var listet opp i punkt 3 i samarbeidsavtalen:

- *Sjå til at PP-TJENESTEN-kontoret for Gjemnes, Eide og Fræna vert drive i samsvar med lov og forskrifter og prioritere oppgåver innanfor budsjettramma.*
- *Legge føringar i utviklinga av verksemdsplanar og strategiske planar og vedta slike planar.*
- *Fastsetje fagsamansetjing i personalet innanfor budsjettammene og gjeldande lovverk. Utviding av fagpersonalet må godkjennast av samarbeidskommunane.*
- *Godkjenne framlegg til årsbudsjett med oversikt over driftsutgiftene til kvar av samarbeidspartane innafor rammene til samarbeidskommunane.*
- *Godkjenne revidert regneskap og årsmelding frå tenesta.*
- *Sjå til at arbeidstilhøve og kontorlokaler er tilfredsstillande og medverke til at dei tilsette får høve til å halde seg fagleg ájour.*

Rådmann i Eide kommune har som arbeidsgiver for de ansatte i PP-tjenesten vært tett på tjenesten.

Eiermøte i PP-tjenesten konkluderte i møte 15. september 2017 at organisering etter § 27 i kommuneloven ikke var optimal og at en burde søke alternative styrings- og organisasjonsformer. Følgende vedtak ble fattet: «*Eiermøte utpeker, via rådmennene i de tre kommunene en arbeidsgruppe som får i oppdrag å finne alternative ordninger/ samarbeid/ løsninger for PP-tjenesten*».

Ressurssituasjonen fram til 31. desember 2017

PP-tjenesten har de siste årene hatt syv fagstillinger og en 50 % stilling som konsulent/ merkantil (årsmelding 2016). Fagstillingene består av enhetsleder, to PP-rådgivere, hvorav en er logoped, og fire spesialpedagoger. Dette er ressurser som det var planlagt med for å kunne levere gode tjenester til eierkommunene og Møre og Romsdal fylkeskommune (avtale om PP-tjenester til Fræna videregående skole). Fylkeskommunen sa høsten 2017 opp avtalen for Fræna videregående skole med virkning fra 1. januar 2018.

PP-tjenesten har over tid hatt vakante stillinger og rekrutteringsvansker. Dette er det blant annet rapportert om i årsmeldinger. I tillegg har det vært perioder med sykemeldinger/ langtidssykemeldinger. PP-tjenesten rapporterer i årsmelding på fravær. Sykefraværet var 5,3 % i 2015, 13,3 % i 2016 og 19,6 % i 2017. For 2017 er det ikke utarbeidet egen årsmelding for PP-tjenesten, men tjenesten har rapportert i årsrapport for Eide kommune. Sykefraværet og tiltak for å redusere sykefraværet omtales i meldingen. Det opplyses at det er startet et arbeid med å få ned antall saker for de ansatte.

Enheten hadde andre halvår 2017 tre vakante stillinger. Det opplyses at det i lange perioder var to stillinger vakante de to foregående årene.

I årsrapporten for Eide kommune for 2017 gis en oversikt over bemanning i PP-tjenesten i perioden 2014 til 2017. Det var 5 ansatte fordelt på 4,5 årsverk i 2017. Det var planlagt med 7,5 årsverk.

Levering av tjenester fram til 31. desember 2017

Den vanskelige ressursituasjonen førte til at arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge til rette barnehagetilbudet for barn med særlige behov, og arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen til rette for barn og elever med særlige behov, har vært nedprioritert. Tjenesten har utarbeidet oversikt over prioriterte oppgaver.

Deltakelse på møter og nettverkssamlinger har også vært nedprioritert.

Hovedfokus har vært å sikre at det utarbeides sakkyndige vurderinger for barn under og over skolepliktig alder der regelverket krever det. Det opplyses at utarbeidelse av sakkyndige vurderinger på grunn av ressursituasjonen har tatt lengre tid enn det som var målsetningen til PP-tjenesten.

Skolene og barnehagene har blitt informert om ressursituasjonen og forventet tidsbruk ved utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Ledere i skolene og barnehagene er anmodet om ved behov å informere foreldre/foresatte om dette. Brev er sendt til skolene om dette i 2016/ 2017.

PP-tjenesten har utarbeidet en momentliste som skolene og barnehagene skal nytte ved henvisning. Det er innskjerpet at disse skal returneres til henviser ved mangelfulle henvisninger.

2.3 Revisors vurdering

Revisjonen registrerer at eiermøtet i PP-tjenesten 15. september 2017 konkluderte med at organisering etter § 27 i kommuneloven ikke var optimal og at en burde søke alternative styrings- og organisasjonsformer. Revisjonen er enig i denne vurderingen.

Etter revisjonens vurdering har de organisatoriske endringene som er gjennomført med virkning fra 1. januar 2018 gitt en enklere og mer oversiktlig organisering som er i tråd med kommunelovens bestemmelser. Eide kommune har gjennom endringene fått ansvaret for tjenesten som vertskommune.

Tjenesten er avhengig av å få tilsatt kvalifiserte ansatte i alle stillinger. Revisjonen registrerer at det er vedtatt egne rekrutteringstiltak for tjenesten. Disse er innført for at PP-tjenesten skal være en attraktiv arbeidsplass som kvalifiserte søkere søker seg til. I løpet av de kommende månedene vil det vise seg om tiltakene har ønsket effekt. De avklaringer som er tatt de siste månedene er positive for tjenesten. Gjennomførte tiltak har gitt økt saksbehandlingsskapasitet. Tjenesten har imidlertid restanser fra perioder med redusert bemanning som det vil ta tid å få sluttbehandlet.

3. Oppfølging av barn under opplæringspliktig alder

3.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Problemstilling 2: Sikrer PP-tjenesten at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger for barn under opplæringspliktig alder der regelverket krever det?

Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er utledet fra barnehageloven § 19 c, veileder for spesialpedagogisk hjelp og kvalitetskriteriene for PP-tjenesten. Revisjonskriterier er:

- ✓ PP-tjenesten utarbeider sakkyndige vurderinger for barn under opplæringspliktig alder der regelverket krever det.
- ✓ PP-tjenesten har kompetanse til å utføre sakkyndig arbeid.
- ✓ PP-tjenesten har ressurser til å utføre sakkyndig arbeid innen rimelig tid.
- ✓ PP-tjenesten følger opp eller deltar i vurdering av arbeidet som blir gjort for barn som får spesialpedagogisk hjelp.

Barnehageloven § 19 c bestemmer at PP-tjenesten skal utarbeide sakkyndig vurdering i de tilfeller barnehageloven krever at dette er nødvendig. Dette gjelder tilsvarende det kravet som fremgår av opplæringsloven § 5-6 annet ledd annet punktum. PP-tjenesten kan innhente hjelp til å utarbeide den sakkyndige utredningen, for eksempel fra Statped.

Problemstilling 3: **Hjelper PP-tjenesten barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge til rette barnehagetilbudet for barn med særlige behov?**

Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er utledet fra barnehageloven § 19 c, veileder for spesialpedagogisk hjelp og kvalitetskriteriene for PP-tjenesten. Revisjonskriterier er:

- ✓ PP-tjenesten hjelper barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge til rette barnehagetilbudet for barn med særlige behov.
- ✓ PP-tjenesten har kompetanse til å hjelpe barnehagen i arbeidet med organisasjons- og kompetanseutvikling.
- ✓ PP-tjenesten har ressurser til å utføre organisasjons- og kompetanseutvikling innen rimelig tid.

Barnehageloven § 19 c har bestemmelser om at PP-tjenesten skal bistå barnehagen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov. Bistand fra PP-tjenesten skal bidra til helhet og sammenheng i det spesialpedagogiske arbeidet og styrke PP-tjenestens forebyggende funksjon og arbeidet med tidlig innsats i barnehagen.

3.2 Fakta

3.2.1 Sakkyndige vurderinger for barn under opplæringspliktig alder

Når en henvisning mottas av PP-tjenesten tas denne med til kontormøte på mandager, der videre håndtering drøftes og avklares. Merkantil ansatt sender ut brev til henviser om at sak er mottatt. I standardbrev informeres det om at PP-tjenesten har en venteliste på 3 måneder før saken starter. Høsten 2017 ble ventetiden utvidet til 6 måneder.

Dokumentanalyse

PP-tjenesten har utarbeidet en prosedyreperm som er styrende for arbeidet. Permen inneholder blant annet dokumenter som er relevante ved utarbeidelse av sakkyndige vurderinger for barn under opplæringspliktig alder. Aktuelle dokumenter er: 1) Henvisningsskjema og pedagogisk rapport for barnehage, 2) pedagogisk rapport, 3) prosedyrer ved språkvansker. Prosedyrer for utredning (overordna) og prosedyrer ved oppmerksomhets- og/ eller konsentrasjonsvansker er under utarbeidelse.

PP-tjenesten har utarbeidet momentliste til pedagogisk rapport for barnehage. Dokumentet er tilgjengelig på tjenestens hjemmeside og er datert 18.3.2011. Det opplyses at det ved utredning er nødvendig med

flere opplysninger enn de som fremkommer av henvisningsskjema. PP-tjenesten ber derfor om en pedagogisk rapport med supplerende opplysninger.

Intervju

Det henvises mange barn under skolepliktig alder fra alle tre kommunene. I hovedsak er det barnehagene som oppmelder barn. Oppmeldingene er godt beskrivende. Det gjennomføres gode prosesser med foreldre.

Barnehagene er flinke til å henvise til PP-tjenesten. Rapporter fra barnehagene blir stadig bedre og gir et godt grunnlag når PP-tjenesten skal foreta sine vurderinger.

Helsesøster sender noen ganger henvisning for barn som går i barnehage. I disse tilfellene er det ønskelig at barnehagen informeres og gis anledning til å gi innspill. Helsestasjonen henviser noen barn før de begynner i barnehage. Henvisninger fra helsestasjonen er basert på korte observasjoner og samtaler med foreldrene, og prosessen er ikke like grundig som oppmeldingene fra barnehagene.

Henvisningen vurderes ut fra tilgjengelig informasjon. Barnehagene har normalt gjort et godt forarbeid. PP-tjenesten har oppstartmøte med barnehagene. PP-tjenesten har to saksbehandlere som følger opp barn under skolepliktig alder. Saksbehandlerne gjør sitt arbeid litt ulikt ut fra bakgrunn og kompetanse.

Tjenesten har ikke en god oversikt over saksbehandlingstid fra henvisning er mottatt til vurdering er utarbeidet. Det er vanskelig å hente ut statistikk fra saksbehandlingssystemet. PP-tjenesten arbeider med rutiner for registrering av henvisninger og beregning av saksbehandlingstid.

Spørreundersøkelse

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse overfor barnehagestyrere. Svar knyttet til spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder viser at sakkyndig vurdering utarbeides og nyttes som grunnlag for de enkeltvedtak som treffes.

Det kan utledes fra spørreundersøkelsen at kommunene sikrer at:

- det foreligger en sakkyndig vurdering før det treffes vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- alle som ber om spesialpedagogisk hjelp, får en sakkyndig vurdering
- det gjøres en sakkyndig vurdering når foreldre ber om spesialpedagogisk hjelp
- den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten nyttes som rådgivende uttalelse når det treffes enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp

Videre kan det utledes at:

- PP-tjenesten utarbeider sakkyndig vurdering når loven krever det
- PP-tjenesten utarbeider sakkyndige vurderingen med en skriftlig tilråding til kommunen
- den sakkyndige vurderingen viser om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp
- den sakkyndige vurderingen viser hvilken type hjelp som bør gis
- den sakkyndige vurderingen er klar, tydelig og individualisert

To av 10 respondenter svarer at PP-tjenesten ikke rådfører seg med foreldrene/ barnet i arbeidet med å utforme sakkyndig vurdering om behov for spesialpedagogisk hjelp. Fire av 10 respondenter vet ikke om PP-tjenesten legger vekt på synspunktene til foreldrene/ barnet i sin vurdering.

To av 10 respondenter opplyser at det bare noen ganger kommer tydelig fram i den sakkyndige vurderingen hvor lang periode PP-tjenesten vurderer at den gjelder for.

To av 10 respondenter opplyser at hvis den sakkyndige vurderingen ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å utforme et enkeltvedtak treffer kommunen vedtak basert på tilgjengelig dokumentasjon. Fem av 10 respondenter opplyser at kommunen i slike tilfeller ber PP-tjenesten om å utrede dette nærmere før enkeltvedtak treffes.

Kompetanse

PP-tjenesten er en sakkyndig instans som skal hjelpe barnehagene og barn under skolepliktig alder. Tjenesten skal ha nødvendig kompetanse.

Intervju

Ansatte ved PP-tjenesten har god og relevant kompetanse. Fire av fem besatte fagstillinger har mastergrad/ hovedfag i spesialpedagogikk. De fleste ansatte har lang arbeidserfaring fra PP-tjenesten og fra andre relevante fagfelt. To PP-rådgivere har hovedoppgaver knyttet til utarbeidelse av sakkyndig vurdering for barn under opplæringspliktig alder. Disse har lang arbeidserfaring fra PP-tjenesten og kjenner barnehagene godt.

Ressurser

Ressurssituasjonen i PP-tjenesten har vært vanskelig i perioder de siste årene. Det har også vært utfordringer i tidligere perioder. Det har vært vakante stillinger og fravær pga sykdom. Høsten 2017 var det i perioder kun tre PP-rådgivere på jobb. Lav bemanning har ført til at enkelte arbeidsoppgaver er nedprioritert.

PP-tjenesten har prioritert oppfølging av barnehagebarn. Det har vært og er viktig at yngre barn ved behov får en grundig utredning før overgang til skole. De to ansatte med hovedoppgaver knyttet til barn under skolepliktig alder, har også i pressede perioder arbeidet med denne gruppen.

PP-tjenesten har utarbeidet en prioriteringsliste. Utarbeidelse av sakkyndig vurdering er prioritert oppgave. Prioriterte oppgaver er små barn og barn som har behov for førstegangs utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Det er fokus på tidlig innsats og at barn som trenger mest oppfølging får dette. I perioder med få ressurser er det systemrettede arbeidet nedprioritert.

Veileder for PP-tjenesten legger opp til at alle henvisninger skal ende opp i en sakkyndig vurdering uavhengig av om det anbefales at det ytes tjenester eller ikke. Sakkyndig vurdering utarbeides av PP-tjenesten når det anbefales at det settes inn spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. PP-tjenesten har drøftet dette og vil avklare om praksis skal endres.

Spørreundersøkelse

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse overfor barnehagestyrere. Svar knyttet til saksbehandlingstid gjeldende utarbeidelse av sakkyndig vurdering gjengis under.

Sender PP-tjenesten melding til kommunen dersom deres saksbehandlingstid fører til at kommunen ikke kan behandle saken innen én måned?

Navn	Prosent
JA	50,0%
NEI	0,0%
NOEN GANGER	10,0%
VET IKKE	40,0%
N	10

Kommentar: Merkantil ansatt sender ut brev til henviser og foreldre med informasjon om når saksbehandling vil starte. En av 10 respondenter opplyser at informasjon noen ganger mottas.

Hvor lang tid tar det fra henvisning er sendt til PP-tjenesten til sakkyndig vurdering er mottatt av kommunen?

Navn	Prosent
MINDRE ENN EN MÅNED	0,0%
1-2 MÅNEDER	0,0%
2-3 MÅNEDER	20,0%
3-4 MÅNEDER	30,0%
4-5 MÅNEDER	30,0%
MER ENN 5 MÅNEDER	20,0%

Kommentar: To av 10 opplyser at tid fra henvisning til sakkyndig vurdering er mottatt er mer enn fem måneder, og tre respondenter oppgir at saksbehandlingstiden er 4-5 måneder.

Oppfølging og vurdering av vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Basert på sakkyndig vurdering for barn under skolepliktig alder treffer den enkelte kommune enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp. I Eide kommune er barnehagestyrerne delegert myndighet til å treffe vedtak. Tilsvarende gjelder i Gjemnes kommune, men der er barnehagestyrer i en kommunal barnehage delegert myndighet til å treffe vedtak for barn i private barnehager. I Fræna kommune er myndighet lagt til barnehagefaglig rådgiver.

KOSTRA har statistikker over antall førskolebarn som har barnehageplass. Under gjengis statistikk for perioden 2013 til 2017.

	Antall barn 0-5 år med barnehageplass				
	2013	2014	2015	2016	2017
Fræna	492	501	497	518	540
Eide	190	189	192	175	175
Gjemnes	129	121	125	137	134

Tabell: Antall 0-5 åringer med barnehageplass i Fræna, Eide og Gjemnes for perioden 2013 til 2017.

Kilde: KOSTRA, SSB (15.3.2018, ureviderte tall for 2018) C1. Konsern - Barnehager - grunnlagsdata (K) etter region, statistikkvariabel og år

KOSTRA har statistikker over andel barn, ekskl. minoritetsspråklige, som får ekstra ressurser, i forhold til alle barn i kommunale barnehager. Det foreligger ikke tall for alle barnehager (inkludert private barnehager). Under gjengis statistikk for perioden 2013 til 2017.

	Andel barn, ekskl. minoritetsspråklige, som får ekstra ressurser, i forhold til alle barn i kommunale barnehager				
	2013	2014	2015	2016	2017
Fræna	3,0	4,1	5,3	7,9	4,7
Eide	3,7	10,6	12,4	9,1	11,4
Gjemnes	5,4	5,7	7,9	6,4	6,5
Kostragruppe 02	3,4	3,2	3,2	3,5	4,6
Kostragruppe 11	3,5	2,9	3,3	3,5	4,7
Møre og Romsdal	3,1	3,3	3,8	4,0	6,4
Landet uten Oslo	3,5	3,3	3,6	3,7	5,2

Tabell: Andel barn, ekskl. minoritetsspråklige, som får ekstra ressurser, i forhold til alle barn i kommunale barnehager

Kilde: KOSTRA, SSB (15.3.2018, ureviderte tall for 2018) C1. Konsern - Barnehager - grunnlagsdata (K) etter region, statistikkvariabel og år

For ytterligere statistikker vises det til KOSTRA (SSB). Et utvalg relevante statistikker er gjengitt i vedlegg 4.

Intervju

PP-tjenesten ønsker å være inne i aktive saker minimum en gang i året. I perioder med få ressurser er dette sikret i de tyngste sakene. Kommunene prøver å treffe vedtak i tråd med sakkyndig utredning.

Vedtak treffes. Barn får noen ganger ikke tilbudet før etter en viss tid fordi det er vanskelig å finne ressursen i kommunene.

Den spesialpedagogiske hjelpen som ytes i de tre kommunene er organisert ulikt. Avsatt ressurs varierer også mellom kommunene. Dette betyr at kompetanse og omfang av hjelpen varierer.

Den enkelte kommune skal utføre den hjelpen som er beskrevet i enkeltvedtak. Hjelpen skal ytes av spesialpedagoger, assistenter eller annen relevant kompetanse. Det kan ta noe tid før vedtak om spesialpedagogisk hjelp kan effektueres. Gjemnes kommune har inneværende barnehageår en stilling som har spesialpedagogisk kompetanse. Det opplyses at Fræna kommune for tiden har få spesialpedagoger.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp i Eide kommune er knyttet til skoleåret. Nye saker og endringer i løpet av året er utfordrende å følge opp. I Eide kommune er det to ansatte som yter spesialpedagogisk hjelp. Dette er erfarne fagpersoner.

Det er kvalitetsforskjeller på barnehagene. Noen har ansatte med god kompetanse og andre har mindre kompetanse. Noen mottar råd og endrer praksis, andre steder gir PP-tjenesten råd uten at praksis endres.

I intervju framkommer det at barnehagene bør sette inn tiltak for barnet i påvente av vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og at de fleste barnehagene også gjør dette. Det påpekes at omfang og kvalitet på disse tiltakene avhenger av den enkelte barnehages pedagogtettethet, kompetanse, bemanningsressurser og kultur. Forskjeller mellom barnehagene på disse områdene, vil kunne medføre at barna får ulike tilbud i vente på enkeltvedtak. At et barn får et enkeltvedtak innen rimelig tid reduserer denne risikoen, da hjelpen er formalisert i tiltak og omfang. Intervju peker på at økt kompetanse, økt bevissthet om temaet og tettere oppfølging fra spesialpedagoger vil kunne bedre forutsetningene ytterligere for å kunne iverksette tiltak i barnehagene i vente på vedtak.

PP-tjenesten fikk tidligere kopi av enkeltvedtak fra Fræna kommune og Eide kommune, nå sendes disse ikke til tjenesten. Fræna kommune har tre spesialpedagoger som er knyttet til hvert sitt distrikt. Pedagogene har forskjellig kompetanse. Når PP-tjenesten gir anbefalinger om kompetanse kan dette ikke alltid etterkommes hvis den etterspurte ressursen er knyttet til annet distrikt.

PP-tjenesten kan gi råd og veiledning der enkeltvedtak følges opp av ansatt uten spesialpedagogisk kompetanse. Råd og veiledning varierer i forhold til behov og utfordringer.

I Fræna utarbeider barnehagene individuell utviklingsplan (IUP).

Spørreundersøkelse

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse overfor barnehagestyrere. Svar knyttet til om den enkelte barnehage har ressurser til å yte tjenester for å oppfylle vedtak om spesialpedagogisk hjelp gjengis under.

Har din barnehage ressurser til å yte tjenester for å oppfylle vedtak om spesialpedagogisk hjelp?

Navn	Prosent
JA	20,0%
NEI	30,0%
IKKE ALLTID	50,0%
N	10

Kommentar: 3 av 10 barnehagestyrere svarer at de ikke har ressurser til å yte tjenester for å oppfylle vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Fem av 10 svarer at de ikke alltid har slike ressurser. Kun to

respondenter svarer at de har de nevnte ressursene.

Spørreundersøkelsen hadde en avsluttende del der respondentene kunne gi utdypende svar. Flere nyttet denne muligheten i forhold til ressurser til å oppfylle vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Under gjengis tilbakemeldingene:

- *Mangel på spesialpedagog, det er fagarbeidere/ assistenter som utfører timer som skulle ha vært utført av spesial pedagog hos enkelte barn. Det har vært slik i flere år.*
- *Det er også fagarbeider/ assistent som utfører tildelte pedagogtimer. Vi har ikke nok utdanna barnehagelærere og derfor får de som skal utføre spesialpedagogiske timer ikke veiledning av verken spesialpedagog eller utdanna barnehagelærere. Dette er svært uheldig da de trenger hjelp til å utarbeide tilpassa planer og veiledning i utførelsen av det pedagogiske arbeidet.*
- *Barnehagen får ikke veiledning eller opplæring i det å utarbeide planer, IUP- forventes dette? Oppfølging og evaluering av arbeidet.*
- *Her er store mangler mht til oppfølging av de tilsatte og sikring av at barnet får det det har krav på.*
- *Vi sliter med å få nok spesialpedagoger. Det jobbes med saken, men det er ikke godt nok når vi må [ta] timer selv. Vi har ikke kapasitet eller kompetanse til det. I år har vi klart å dekke mesteparten, men ikke alt med spesialpedagog. Det har vi klart fordi pedagogen har vært fleksibel og har flere timer enn det som ligger i stillingen. Vi har tatt bort møtetid og omgjort den til timer med barna. Det er ikke holdbart i lengden.*
- *Kommunen har god kompetanse til å yte spesialpedagogisk hjelp, men for få ressurser i fht det reelle behovet.*

3.2.2 Hjelp til barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling

PP-tjenesten skal hjelpe skolene og barnehagene der de trenger hjelp. Tjenesten må være tilstede som rådgivende instans. Tjenesten har en viktig posisjon som interkommunal tjeneste, og vil se hvilke kompetansebehov og kurs kommunene trenger. I intervju framkommer det at tjenesten ønsker å bidra til at kommunene kan bistå hverandre ved at de utveksler erfaringer på tvers av enhetene.

Dokumentanalyse

PP-tjenesten har utarbeidet en prioriteringsliste. Prioriterte oppgaver er små barn og barn som har behov for førstegangs utarbeidelse av sakkyndig vurdering.

Intervju

I perioder med vakante stillinger og fravær er saker knyttet til små barn prioritert. Fokus er på tidlig innsats og at barn som trenger mest oppfølging får dette. Utarbeidelse av sakkyndig vurdering er prioritert oppgave. I perioder med få ressurser er det systemrettede arbeidet nedprioritert.

Når barnehagene har spørsmål om et barn, avklarer de med foreldre om PP-tjenesten kan kontaktes. PP-tjenesten tar normalt en kort samtale med barnehagen og foreldre der videre håndtering avklares. Barnehagene etterspør sjeldent råd om organisering og drift. PP-tjenesten gir med utgangspunkt i enkeltsaker generelle råd og veiledning til barnehagene. For eksempel kan tjenesten der en barnehage gir språklig oppfølging av et barn en dag i uken gi innspill om at slik hjelp må gis hver dag. PP-tjenesten gir også innspill til bruk av hjelpemidler, for eksempel bruk av bilde og symbol-støtte. PP-tjenesten gir i flere saker veiledning til personalet i barnehager knyttet til spesialpedagogisk hjelp og tiltak for enkeltbarn. Dette er kunnskap som kommer til nytte i det systemrettede arbeidet.

Spørreundersøkelse

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse overfor barnehagestyrere. Spørsmålene som omhandler arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehagene gjengis under.

Hjelper PP-tjenesten din barnehage i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge barnehage tilbudet bedre til rette?

Navn	Prosent
JA	20,0%
NEI	50,0%
TIL EN VISS GRAD	30,0%
N	10

Kommentar: Fem av 10 barnehagestyrere svarer at PP-tjenesten ikke hjelper egen barnehage i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Tre av 10 svarer at dette gjøres til en viss grad. Kun to respondenter svarer at de får slik hjelp.

Er det uformell kontakt og dialog mellom din barnehage og PP-tjenesten (ut over de formelle henvisningene)?

Navn	Prosent
JA	70,0%
NEI	30,0%
N	10

Kommentar: Tre av 10 barnehagestyrere svarer at det ikke er uformell kontakt og dialog mellom egen barnehage og PP-tjenesten ut over de formelle henvisningene.

Kompetanse og ressurser ved PP-tjenesten for å yte hjelp til barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling er også omtalt i kapittel 2.2.

3.3 Revisors vurdering og anbefaling

Revisjonens undersøkelser viser at barn må vente lenge på sakkyndig vurdering av spesialpedagogisk hjelp. Saksbehandlingstiden er lang hovedsakelig pga manglende ressurser. Videre viser undersøkelsen at barnehager i for liten grad mottar hjelp i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Dette arbeidet har vært nedprioritert i perioder med vakante stillinger og redusert bemanning i PP-tjenesten.

Det arbeidet som PP-tjenesten utfører vurderes jevnt over som godt av barnehagestyrerne.

Utarbeidelse av sakkyndige vurderinger for barn under opplæringspliktig alder

Undersøkelsen viser at kommunen har utarbeidet skriftlige rutiner som skal sikre at barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp fanges opp. Revisjonens inntrykk er at rutinene er godt kjent og at barnehagene har etablert en praksis som sikrer at barn observeres og kartlegges, og at bekymringer drøftes internt i barnehagene, med foreldre og i tverrfaglige fora.

Det er revisjonens vurdering at kommunen ikke har en forsvarlig saksbehandlingstid for tildeling av spesialpedagogisk hjelp. PP-tjenesten har innført en praksis med ventelister for sakkyndig vurdering. Dette er ikke i samsvar med forventningene til nasjonale utdanningsmyndigheter med tanke på tidsbruk eller prinsippet i forvaltningsloven om «ugrunnet opphold». Etter revisjonens vurdering gir dette en risiko for at barn ikke får oppfylt sin rett til spesialpedagogisk hjelp innen rimelig tid.

Revisjonen ser det som positivt at det er satt inn tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden i PP-tjenesten. Undersøkelsen viser at økt tilgjengelighet av PP-rådgivere vil redusere tiden fra henvisning mottas til sakkyndig vurdering er utarbeidet. Revisjonen vil likevel understreke betydningen av at

kommunen setter inn tiltak som på sikt sikrer en saksbehandlingstid som gjør at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp får oppfylt sin rett innen rimelig tid.

Hjelp til barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling

Revisjonens undersøkelse viser at barnehagene i for liten grad mottar hjelp i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Dette arbeidet har vært nedprioritert i perioder med vakante stillinger og redusert bemanning. Det er viktig at tjenesten får besatt vakante stillinger slik at dette arbeidet kan prioriteres.

Når arbeidsoppgaver som PP-tjenesten har nedprioritert, er det etter revisjonens vurdering viktig at barnehagene informeres om dette. Videre er det viktig at det gis råd og veiledning til barnehagene for å redusere konsekvensene av dette.

Anbefalinger

Eide kommune bør sikre at:

- Vakante stillinger blir besatt av kvalifiserte medarbeidere.
- Tilmeldte saker følges opp innen akseptabel tid.
- Det utarbeides oversikter over saksbehandlingstid fra henvisning til sakkyndig vurdering er utarbeidet.
- Prosedyrene i PP-tjenesten gjennomgås og oppdateres.
- Det avsettes tid og ressurser til hjelp til barnehagene i arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling.
- Avvikssystem etableres.

I tillegg bør Eide kommune vurdere om det skal etableres en arena for samhandling, der PP-tjenesten, barnehagestyrere, rektorer og enhetsledere deltar.

4. Oppfølging av skoleelever og skoler

4.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Problemstilling 4: **Sikrer PP-tjenesten at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger for skoleelever der regelverket krever det?**

Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er utledet fra opplæringslova § 5-6, veileder for spesialundervisning og kvalitetskriterium for PP-tjenesten. Revisjonskriterier er:

- ✓ PP-tjenesten utarbeider sakkyndige vurderinger for skoleelever der regelverket krever det.
- ✓ PP-tjenesten har kompetanse til å utføre sakkyndig arbeid for barn, unge og voksne.
- ✓ PP-tjenesten har ressurser til å utføre sakkyndig arbeid for barn, unge og voksne.
- ✓ PP-tjenesten følger opp eller deltar i vurdering av arbeidet som blir gjort for de som får spesialundervisning.

Kommunen plikter etter opplæringslova § 5-6 å ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Kravet om at det skal være en «tjeneste», innebærer et krav om en viss kontinuitet i personale og organisering, jf. merknaden til bestemmelsen i Prp. 46 s. 171. Tjenesten må være av et slikt omfang at den kan følge opp de elevene som mottar spesialundervisning.

Problemstilling 5: **Hjelper PP-tjenesten skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov?**

Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er utlede fra opplæringslova § 5-6, veileder for spesialundervisning og kvalitetskriterium for PP-tjenesten. Revisjonskriterier er:

- ✓ PP-tjenesten hjelper skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for barn med særlige behov.
- ✓ PP-tjenesten har kompetanse til å hjelpe skolen i arbeidet med organisasjons- og kompetanseutvikling.
- ✓ PP-tjenesten har ressurser til å hjelpe skolen i arbeidet med organisasjons- og kompetanseutvikling.

Opplæringslova § 5-6 har bestemmelser om at PP-tjenesten skal bistå skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge tilbudet for elever med særlige behov. Bistand fra PP-tjenesten skal bidra til helhet og sammenheng i det spesialpedagogiske arbeidet og styrke PP-tjenestens forebyggende funksjon og arbeidet med tidlig innsats i skolene.

4.2 Fakta

4.2.1 Sakkyndige vurderinger for elever

Når en henvisning mottas av PP-tjenesten tas denne med til kontormøte mandager, der videre håndtering drøftes og avklares. Merkantil ansatt sender ut brev til henviser om at sak er mottatt. I standardbrev informeres det om at PP-tjenesten har en venteliste på 3 måneder før saken starter. Høsten 2017 ble ventetiden utvidet til 6 måneder.

Dokumentanalyse

PP-tjenesten har utarbeidet prosedyreperm som er styrende for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Permen inneholder blant annet: 1) henvisningsskjema, 2) pedagogisk rapport, 3) rutiner for grunnskolen ved henvisning, 4) prosedyrer ved lese- og skrivevansker, 5) prosedyrer ved matematikkvansker, 6) prosedyrer ved språkvansker. Prosedyrer for utredning (overordna) og prosedyrer ved oppmerksomhets- og/ eller konsentrasjonsvansker er under utarbeidelse.

PP-tjenesten har utarbeidet momentliste til pedagogisk rapport for grunnskolen. Dokumentet er tilgjengelig på tjenestens hjemmeside, og er datert 18.3.2011. Det opplyses at det ved utredning er nødvendig med flere opplysninger enn de som fremkommer av henvisningsskjema. PP-tjenesten ber derfor om en pedagogisk rapport med supplerende opplysninger.

Intervju

Det er som hovedregel skoler som i samråd med foreldre henviser til PP-tjenesten.

PP-tjenesten har vært tydelig overfor skolene om at det skal sendes henvisning når det er grunnlag for det. Skolene har vært flinke til å ha en dialog med PP-tjenesten og har vist forståelse for den vanskelige ressursituasjonen tjenesten har hatt.

PP-tjenesten prøver å avholde henvisningsmøter. I disse møtene drøftes sak før henvisning utarbeides og sendes til PP-tjenesten. PP-tjenesten utarbeider plan for kartlegging og veiledning. Det avklares hvilke tester og kartlegginger som skal gjennomføres.

Det opplyses i intervjuer at saksbehandlerne utfører sitt arbeid noe forskjellig. Det er blant annet ikke en lik forståelse av hvordan innhold, organisering og omfang av spesialundervisning vurderes. Tiltakene vil derfor kunne variere basert på hvilke saksbehandler som avgir vurderingen. Det kommer fram i intervju at det er ønskelig at leder kvalitetssikrer vurderingene og gjennom dette at tiltak blir likeverdige.

Det er behov for å utarbeide rutiner som sier noe om når en sak starter og når en sak avsluttes. Omfang og begrunnelse må gis i sakkyndig vurdering og denne må sees i sammenheng med det ordinære tilbudet. Bruk av ressursledere (ressurslærere) i skolene bør styrkes og nettverk for lese- og skriveutfordringer bør videreutvikles.

I perioder med redusert bemanning er det fokus på de viktigste oppgavene. Møter ble høsten 2017 gjennomført med krav om effektiv avvikling, møtene ble som hovedregel avviklet innen 45 minutter.

Saksbehandlere skriver fortsatt på saker som kom inn høsten 2017.

Spørreundersøkelse

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse overfor skoleledere/ rektorer. Det kom inn svar fra 10 av 16 skoleledere. Svar viser at sakkyndig vurdering utarbeides og nyttes som et godt grunnlag for de enkeltvedtak som treffes. Ni av 10 respondenter hadde delegert myndighet til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning.

Det kan utledes fra spørreundersøkelsen at kommunene (rektor/ skoleleder):

- sikrer at det foreligger en sakkyndig vurdering før det treffes vedtak om spesialundervisning (En av ti opplyser at dette ikke sikres)
- sikrer at alle som ber om spesialundervisning, får en sakkyndig vurdering
- nytter den sakkyndige vurderingen som rådgivende uttalelse når det skal fattes enkeltvedtak om spesialundervisning

Videre kan det utledes at PP-tjenesten:

- utarbeider sakkyndig vurdering når loven krever det (En av ti opplyser at dette ikke gjøres).
- har kontakt og dialog med skolene ut over de formelle henvisningene
- rådfører seg med eleven/ foreldrene i arbeidet med å utforme sakkyndig vurdering (Tre av 10 opplyser at de ikke vet dette)
- legger vekt på synspunktene til eleven/ foreldrene i sin vurdering (Fem av ni opplyser at de ikke vet dette)

Det kan utledes fra svarene at den sakkyndige rapporten som utarbeides av PP-tjenesten:

- munner ut i en skriftlig tilråding fra PP-tjenesten til den konkrete skole (En av 10 svarer at dette skjer noen ganger)
- viser om eleven har behov for spesialundervisning
- viser hvilket opplæringstilbud som bør gis (Tre av 10 opplyser at dette varierer)
- er klar, tydelig og individualisert (Tre av åtte opplyser at dette varierer)
- inneholder omtale og vurdering av elevens utbytte av den ordinære opplæringen (To av 10 opplyser at dette varierer)
- inneholder omtale og vurdering av elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen (En av 10 opplyser at dette varierer)
- inneholder omtale og vurdering av elevens realistiske opplæringsmål (Tre av 10 opplyser at dette varierer)
- inneholder omtale og vurdering av elevens muligheter i en ordinær opplæring (Fire av 10 opplyser at dette varierer)
- inneholder omtale og vurdering av opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud (tre av 9 opplyser at dette varierer)
- gir angivelse av omfanget av elevens behov i timer
- det kommer tydelig fram hvor lang periode PP-tjenesten vurderer at den gjelder for (Fire av 10 opplyser at dette varierer)

På spørsmål om hva skoleleder gjør hvis den sakkyndige vurderingen ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å utforme et enkeltvedtak svarte syv av ni at de treffer vedtak basert på tilgjengelig sakkyndig vurdering og to av ni at de ber PP-tjenesten om å utrede dette nærmere før enkeltvedtak treffes.

Kompetanse

PP-tjenesten er en sakkyndig instans som skal hjelpe skoler og elever. Tjenesten skal ha nødvendig kompetanse. Kompetanse og ressurser ved PP-tjenesten for å utarbeide sakkyndige vurderinger er omtalt i kapittel 2.2.

Spørreundersøkelse

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse overfor rektorer/ skoleledere. Svar knyttet til om PP-tjenesten har nødvendig kompetanse til å utarbeide sakkyndig vurdering gjengis under.

Har PP-tjenesten nødvendig kompetanse til å utarbeide sakkyndig vurdering?

Navn	Prosent
JA	80,0%
NEI	0,0%
VET IKKE	20,0%
N	10

Kommentar: Åtte av 10 respondenter gir uttrykk for at PP-tjenesten har nødvendig kompetanse til å utarbeide sakkyndige vurderinger. To av 10 opplyser at de ikke vet.

Ressurser

Mange oppgaver har de siste årene blitt liggende for lenge pga anstrengt ressursituasjonen ved PP-tjenesten. Det har også vært vanskelige perioder tidligere.

Dokumentasjon

PP-tjenesten opererer med ventelister. Når PP-tjenesten mottar en henvisning om utarbeidelse av sakkyndig rapport går det ut brev til henviser (skole) og foreldre om at tjenesten har en venteliste på tre måneder før saksbehandling vil bli startet. Høsten 2017 ble det lagt fram sak for det daværende styre om at det var vanskelig å overholde fristen på tre måneder. Styret vedtok å utvide fristen til seks måneder.

Revisjonen får opplyst at det er innført rutiner for behandling av ventelisten. Leder trekker frem rutiner som skal sikre en fullstendig og god oversikt over hvilke barn som er på venteliste samt åpenhet i bruk av ventelister. Leder beskriver følgende prosedyrer ved ny tilmelding til PP-tjenesten for å sikre dette:

- Alle henvisninger mottas og registreres av merkantil ansatt.
- Tilmeldingene drøftet på første interne fagmøte etter at henvisning er mottatt. Fagmøtene avholdes hver mandag og alle fagpersoner deltar på møtene. Ved feil eller mangler blir henvisning returnert til de ansøkende med forespørsel om retting eller utfyllinger.
- Merkantil oppretter mappe på barnet og informerer foreldrene og barnehage/ skole i brev om tid fram til forventet oppstartsdato.
- Merkantil fører oversikt over ventelistene i det digitale fagsystemet HK. For å kunne føre sak i HK må navn på saksbehandler fylles inn. Barnet tas ut av venteliste når sakkyndig utredning er startet.
- I perioder med vakanser er barn med antatt størst behov for sakkyndige vurderingene blitt prioritert.
- Det er utarbeidet rutiner for grunnskolen ved henvisning til PP-tjenesten. Rutinene har fokus på det arbeid skolen selv skal gjøre før henvisning sendes.
- Det er utarbeidet momentliste for pedagogisk rapport ved tilmelding til PP-tjenesten (Skoleversjon) (PP-tjenesten ber skolene skrive en *pedagogisk rapport* (eget skjema) med supplerende opplysninger vedrørende den henviste eleven, som sendes sammen med *henvisningsskjemaet*).

Intervju

Det opplyses at de fleste skolene har hatt perioder der de ikke har hatt kontaktperson i PP-tjenesten. Høsten 2017 var en ansatt i PP-tjenesten kontaktperson for alle skolene.

Tidligere var ansatte inne i flere typer saker. I perioder med redusert bemanning har ansatte måtte prioritere egne saker. Den enkelte saksbehandler i PP-tjenesten har hatt opptil 130 saker til oppfølging. Det høye antallet har gjort at det er vanskelig å ha en god oversikt og det kan skje feilprioriteringer. Oppfølging av elevene er skolens ansvar. PP-tjenesten har presisert dette slik at skolene, som har oversikt over sine elever, sørger for oppfølging også der sakkyndig vurdering lar vente på seg.

Praksis er at saker som meldes opp med stor hast prioriteres. Der PP-tjenesten venter med å starte sitt arbeid gis det noen ganger veiledning til henviser, eller at sak henvises videre, for eksempel til logoped.

I intervju framkommer det at bruk av ventelister har vært en langvarig praksis i PP-tjenesten. Det påpekes i intervju at en presset tjeneste og underbemanning er årsak til at det har oppstått ventelister. Leder vet at det ikke skal være ventelister i PP-tjenesten.

Tjenesten har ikke en god oversikt over saksbehandlingstid fra henvisning er mottatt til vurdering er utarbeidet. Det er vanskelig å hente ut statistikk fra saksbehandlingssystemet. PP-tjenesten arbeider med rutiner for registrering av henvisninger og beregning av saksbehandlingstid. Det opplyses at det våren 2018 arbeides med henvisninger som ble mottatt i 2016.

Spørreundersøkelse

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse overfor skoleledere/ rektorer. Svar knyttet til ressurser, framdrift og saksbehandlingstid gjengis under.

Sender PP-tjenesten melding til skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at skolen ikke kan behandle saken innen én måned?

Navn	Prosent
JA	50,0%
NEI	10,0%
VARIERER	40,0%
N	10

Kommentar: Merkantil ansatt sender ut brev til henviser og foreldre med informasjon om når saksbehandling vil starte. En av 10 respondenter opplyser at informasjon ikke mottas, og fire av 10 opplyser at dette varierer.

Sender skolen foreløpig svar til foreldrene/ eleven hvis PP-tjenesten har informert om at saksbehandlingstidene er slik at skolen ikke kan treffe enkeltvedtak innen en måned?

Navn	Prosent
JA	10,0%
NEI	70,0%
VARIERER	20,0%
N	10

Kommentar: PP-tjenesten sender normalt ut brev til henviser og foreldre med informasjon om når saksbehandling vil starte. Dette gir foreldre/ elev informasjon om saksbehandlingstid.

Hvor lang tid tar det fra henvisning er sendt til PP-tjenesten til sakkyndig vurdering er mottatt av skoleleder?

Navn	Prosent
MINDRE ENN EN MÅNED	0,0%
1-2 MÅNEDER	0,0%
2-3 MÅNEDER	0,0%
3-4 MÅNEDER	0,0%
4-5 MÅNEDER	25,0%
MER ENN 5 MÅNEDER	75,0%
N	8

Kommentar: Seks av åtte respondenter opplyser at det tar mer enn fem måneder fra henvisning er sendt til PP-tjenesten til sakkyndig vurdering er mottatt av skoleleder. To av åtte opplyser at det tar 4-5 måneder.

Svarene er i tråd med den informasjon PP-tjenesten gir om at de har venteliste og at sak vil bli startet innen 3 måneder (høsten 2017 ble ventetiden utvidet til 6 måneder).

Oppfølging og vurdering av vedtak om spesialundervisning

PP-tjenesten skal følge opp eller delta i vurdering av arbeidet som blir gjort for de som får spesialundervisning.

Skoleleder/ rektor i Fræna kommune, Eide kommune og Gjemnes kommune har delegert myndighet til å treffe enkeltvedtak.

KOSTRA har statistikker over andel elever som får spesialundervisning. Under gjengis statistikk for perioden 2013 til 2017.

	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning				
	2013	2014	2015	2016	2017
Fræna	8,6	7,4	6,8	8,2	9,6
Eide	11,1	10,8	10,9	11,9	11,9
Gjemnes	10,3	10,2	7,5	9,2	8,5

Tabell: Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning

Kilde: KOSTRA, SSB (15.3.2018, ureviderte tall for 2017) D1. Konsern - Grunnskoleopplæring - nøkkeltall (K) region, statistikkvariabel og år

Omfanget av spesialundervisning varierer. Under gjengis KOSTRA tall som viser andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt.

	Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt				
	2013	2014	2015	2016	2017
Fræna	14,2	11,7	11,3	14,6	16,7
Eide	24,0	24,5	19,1	21,2	28,3
Gjemnes	13,0	8,5	9,6	8,5	11,7

Tabell: Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt

Kilde: KOSTRA, SSB (15.3.2018, ureviderte tall for 2017) D1. Konsern - Grunnskoleopplæring - nøkkeltall (K) region, statistikkvariabel og år

For ytterligere statistikker vises det til KOSTRA (SSB). Et utvalg relevante statistikker er gjengitt i vedlegg 4.

Intervju

PP-tjenesten skal være inne i aktive saker. I perioder med få ressurser er dette sikret i de tyngste sakene. PP-tjenesten deltar ved evaluering av den spesialundervisning som ytes.

Kommunene prøver å treffe vedtak i tråd med sakkyndig utredning. Vedtak treffes. Barn får noen ganger ikke tilbudet før etter en tid fordi det er vanskelig å finne ressursen i kommunene.

Den enkelte kommune utfører den spesialundervisning som er beskrevet i enkeltvedtak. Undervisningen ytes av spesialpedagoger, assistenter, lærere og vernepleiere. Den spesialundervisning som ytes i de tre kommunene er organisert ulikt. Avsatt ressurs varierer også mellom kommunene. Dette betyr at kompetanse og omfang av hjelpen varierer.

Skolene utarbeider individuell opplæringsplan (IOP).

Spørreundersøkelse

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse overfor skoleledere/ rektorer. Svar knyttet til oppfølging og vurdering av vedtak om spesialundervisning gjengis under.

Har din skole ressurser til å yte tjenester for å oppfylle vedtak om spesialundervisning?

Navn	Prosent
JA	60,0%
NEI	30,0%
VARIERER	30,0%
N	10

Kommentar: Tre av 10 skoleledere/ rektorer svarer at egen skole ikke har ressurser til å yte tjenester for å oppfylle vedtak om spesialundervisning. Tre svarer at dette variere. Seks av 10 respondenter svarer at de har ressurser. (To respondenter svarte på to svaralternativer)

Har skolen tilstrekkelig kompetanse til å yte tjenester i samsvar med behovet beskrevet i sakkyndig vurdering?

Navn	Prosent
JA	30,0%
NEI	20,0%
IKKE ALLTID	60,0%
N	10

Kommentar: To av 10 skoleledere/ rektorer svarer at egen skole ikke har tilstrekkelig kompetanse til å yte tjenester i samsvar med behovet beskrevet i sakkyndig vurdering. Seks svarer at dette variere. Tre av 10 respondenter svarer at de har tilstrekkelig kompetanse. (En respondent har svart på to svaralternativer).

Spørreundersøkelsen hadde et avsluttende felt der respondentene kunne gi utdypende svar. Flere nyttet denne muligheten og avgav svar i forhold til ressurser, saksbehandlingstid og oppfyllelse av vedtak om spesialundervisning. Under gjengis tilbakemeldingene:

- *Samarbeidet med PPT har de siste årene vært preget av lang saksbehandlingstid. Vi har stort sett fått hjelp i de saker vi har henvist, men tiden som har vært brukt til utredning og saksbehandling har vært utfordrende. Vi har savnet systemrettet arbeid. PPT har vært lite ute i klasseromma for observasjon. Dette er et ønske før sakkyndig vurdering blir skrevet.*
- *PPT fungerer per dato ikke optimalt. Det gjør at ting tar lang tid.*
- *PPT for Gef strever med å overholde tidsfristene sine. De utreder knapt, og har ikke tid til veiledning selv. De veileder ikke, og har overlatt mer og mer ansvar til skolene, dette gjelder ma logos testing. Synes ikke dette er ok.*
- *Kommunen har spesialpedagog som utfører jobben. Kommunen har ikke nok spesialpedagoger, så lærere hos oss, utfører feks. ekstra timer med språkopplæring for fremmedspråklige elever. Når det gjelder logoped, så har kommunen måttet leie inn da de ikke har egne ansatte med den utdanning.*

4.2.2 Hjelp til skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling

PP-tjenesten skal hjelpe skolene og barnehagene der de trenger hjelp. Tjenesten må være tilstede som rådgivende instans. Tjenesten har en viktig posisjon som interkommunal tjeneste, og vil se kompetansebehov og hvilke kurs kommunene trenger. I intervju framkommer det at tjenesten ønsker å bidra til at kommunene kan bistå hverandre ved at de utveksler erfaringer på tvers av enhetene.

Dokumentanalyse

PP-tjenesten har utarbeidet en prosedyreperm som er styrende for tjenesten. Permen inneholder blant annet henvisningsskjema og pedagogisk rapport for systemtiltak/ klassemiljø.

Intervju

Skolene etterspør sjeldent råd om organisering og drift. PP-tjenesten gir med utgangspunkt i enkeltsaker generelle råd og veiledning til skolene. Tjenesten gir i flere saker generell veiledning til personalet i skolene knyttet til spesialpedagogiske tiltak for enkeltbarn.

I perioder med redusert bemanning nedprioriteres hjelp til skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling.

Spørreundersøkelse

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse overfor skoleledere/ rektorer. Svar knyttet til hjelp til skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling gjengis under.

Hjelper PP-tjenesten din skole i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov?

Navn	Prosent
JA	0,0%
NEI	50,0%
TIL EN VISS GRAD	50,0%
N	10

Kommentar: Fem av 10 skoleledere svarer at PP-tjenesten ikke hjelper egen skole i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. De resterende fem skolelederne svarer at dette gjøres til en viss grad.

Er det kontakt og dialog mellom din skole og PP-tjenesten (ut over de formelle henvisningene fra skolen)?

Navn	Prosent
JA	100,0%
NEI	0,0%
N	9

Kommentar: Alle respondenter svarer at det er kontakt og dialog mellom egen skole og PP-tjenesten ut over de formelle henvisningene fra skolen.

4.3 Revisors vurdering og anbefaling

PP-tjenesten er en sakkyndig instans som skal hjelpe skoler og elever. Tjenesten skal ha nødvendig kompetanse og ressurser. Revisjonens undersøkelser viser at barn må vente lenge på sakkyndig vurdering. Saksbehandlingstiden er lang hovedsakelig pga manglende ressurser. Videre viser undersøkelsen at skoler

i liten grad mottar hjelp i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Dette arbeidet har vært nedprioritert i perioder med vakante stillinger og redusert bemanning i PP-tjenesten.

Det arbeidet som PP-tjenesten utfører vurderes jevnt over som godt av rektorene/ skolelederne.

Utarbeidelse av sakkyndige vurderinger

Det er revisjonens vurdering at kommunen ikke har en forsvarlig saksbehandlingstid for tildeling av spesialundervisning. PP-tjenesten har innført en praksis med ventelister for sakkyndig vurdering. Styret som ledet PP-tjenesten fram til 31.12.2017 behandlet saker om bruk av venteliste. Dette er ikke i samsvar med forventningene til nasjonale utdanningsmyndigheter med tanke på tidsbruk eller prinsippet i forvaltningsloven om «ugrunnet opphold». Etter revisjonens vurdering gir dette en risiko for at barn ikke får oppfylt sin rett til spesialundervisning innen rimelig tid.

Det er uheldig at det tar lang tid å få utarbeidet sakkyndig vurdering. Revisjonens undersøkelser viser at dette ikke nødvendigvis betyr at elevene ikke får nødvendig hjelp. Det opplyses at skolen ser elevene hver dag. I samtaler kommer det fram at de som har behov for ekstra bistand som hovedregel får dette uavhengig av om det foreligger en sakkyndig vurdering eller ikke. Skolen har ansatt spesialpedagoger. I perioder der PP-tjenesten har hatt kapasitetsmessige utfordringer har spesialpedagoger utført arbeid som normalt tilligger PP-tjenesten. Større skoler har mulighet til å rekruttere fagpersoner. På mindre skoler kan dette være en utfordring. Når PP-tjenesten bruker lang tid på å utarbeide sakkyndig vurdering vil det imidlertid også ta lengre tid før det treffes enkeltvedtak. Enkeltvedtak er juridisk bindende og kan påklages.

Revisjonens undersøkelse viser at PP-tjenesten arbeider med henvisninger som ble mottatt i 2016. Det er viktig at PP-tjenesten har god oversikt over restanser og fører restansekontroll. Revisjonen registrerer at det pågår et arbeid med å sikre en enhetlig registrering av henvisninger som skal gi bedre oversikter.

Hjelp til skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling

Revisjonens undersøkelser viser at PP-tjenesten i perioder med redusert bemanning nedprioriteres hjelp til skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling.

Revisjonen registrerer at skolene på grunn av redusert bemanning i PP-tjenesten over tid ikke har fått råd i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling iht bestemmelsene i opplæringsloven. Revisjonens undersøkelser viser at generell råd og veiledning til en viss grad gis i tilknytning til enkeltsaker som utredes av tjenesten. Styrking av det ordinære opplæringstilbudet vil komme den enkelte elev til gode, dette gjelder også elever som er henvist til PP-tjenesten. Revisjonens undersøkelser viser at det må avsettes tid og ressurser slik at PP-tjenesten kan yte hjelp til skolene i arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling.

Anbefalinger

Eide kommune bør sikre at:

- Vakante stillinger blir besatt av kvalifiserte medarbeidere.
- Tilmeldte saker følges opp innen akseptabel tid.
- Det utarbeides oversikter over saksbehandlingstid fra henvisning til sakkyndig vurdering er utarbeidet.
- Prosedyrene i PP-tjenesten gjennomgås og oppdateres.
- Det avsettes tid og ressurser til hjelp til skolene i arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling.
- Avvikssystem etableres.

I tillegg bør Eide kommune vurdere om det skal etableres en arena for samhandling, der PP-tjenesten, barnehagestyrere, rektorer og enhetsledere deltar.

Litteraturliste

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
Lov om barnehager (barnehageloven)
Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Utdanningsdirektoratet, veileder for spesialpedagogisk hjelp
Utdanningsdirektoratet, veileder for spesialundervisning
Utdanningsdirektoratet, kvalitetskriteriene for PP-tjenesten
Kommunal og regionaldepartementet, veileder om vertskommunemodellene i kommuneloven § 28 a flg

Årsmelding for PP-tjenesten for Gjemnes, Eide og Fræna (2014, 2015 og 2016)
Samarbeidsavtale om PP-tjenesten for kommunene Gjemnes, Eide og Fræna (2004)
Protokoll fra styremøter i PP-tjenesten (2015, 2016 og 2017)
Protokoll fra Eiermøter for PP-tjenesten (2014, 2015, 2016 og 2017)

Kommunestyret i Eide kommune, 14.12.2017, sak 75/2017 (Vertskommunesamarbeid)
Kommunestyret i Fræna kommune, 14.12.2017, sak 96/2017 (Vertskommunesamarbeid)
Kommunestyret i Gjemnes kommune, 12.12.2017, sak 66/2017 (Vertskommunesamarbeid)
Kommunestyret i Eide kommune, 22.3.2018, sak 11/2018 (Bemanningsnorm)

Prosedyreperm for PP-tjenesten for Gjemnes, Eide og Fræna

- 1) Rutiner for grunnskolen ved henvisning til PP-tjenesten for Gjemnes, Eide og Fræna
- 2) Prosedyrer for utredning (overordna) (Prosedyren er under arbeid/ ikke ferdigstilt)
- 3) Henvisningsskjema og pedagogisk rapport for barnehage
- 4) Henvisningsskjema og pedagogisk rapport for grunnskolen
- 5) Henvisningsskjema og pedagogisk rapport for systemtiltak/ klassemiljø
- 6) Rutiner/ prosedyrer i vidaregående skole, henvisningsskjema og pedagogisk rapport for vidaregående
- 7) Prosedyrer ved lese- og skrivevansker
- 8) Prosedyrer ved matematikkvansker
- 9) Prosedyrer ved språkvansker
- 10) Prosedyrer ved oppmerksomhets/ konsentrasjonsvansker (Prosedyren er under arbeid/ ikke ferdigstilt)
- 11) Retningslinjer for klientmapper i PP-tjenesten
- 12) Prosedyrer for HK klientarkiv/ klientmapper

Prosedyreperm for HK-systemet for PP-tjenesten for Gjemnes, Eide og Fræna

- 1) Ny sak
- 2) Venteliste
- 3) Sakkyndig uttalelse
- 4) Utsending av brev
- 5) Kommentarfelt i klentoppslag
- 6) Avslutting av sak
- 7) Overføring til nytt skoleår
- 8) Maler i HK-data
- 9) Skrive i en sak som ikke er din
- 10) Systemarbeid

www.eide.kommune/ (Eide kommune)
www.ppt-gef.no/ (PP-tjenesten for Gjemnes, Eide og Fræna)
www.udir.no/ (PP-tjenesten)

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunestyrevedtak om organisering av PP-tjenesten fra 1.1.2018

Høsten 2017 ble ny organisering av PP-tjenesten utredet. Sak ble behandlet av kommunestyrene i Fræna kommune, Eide kommune og Gjemnes kommune i desember 2017:

- Kommunestyret i Fræna kommune 14.12.2017 sak 96/2017
- Kommunestyret i Eide kommune 14.12.2017 sak 75/2017
- Kommunestyret i Gjemnes kommune 12.12.2017 sak 66/2017

Vedtakene i kommunestyrene gjengis i tabellen under.

NR	Vedtak	Eide	Fræna	Gjemnes
1	Gjeldende samarbeidsavtale om pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) for kommunene Gjemnes, Eide og Fræna (GEF) punkt 6 – Oppsigelse av avtalen – endres til 6 måneder, regnet fra påfølgende måned.	JA	JA	JA
2	Det opprettes ny midlertidig avtale, organisert etter Kommuneloven sin § 28-1 b. Administrativt vertskommunesamarbeid, med Eide kommune som vertskommune. Endringen gjelder fra 1.1.2018 – 31.12.2019.	JA	JA	JA
3	Økonomisk fordeling blir 30/70, der 30% av totalutgiftene deles likt mellom partene og 70% deles etter innbyggertallet ved siste årsskifte.	JA	JA	JA
4	Det opprettes følgende rekrutteringstiltak fra 1.1.2018: - Konkurransedyktig lønn - Etter/videreutdanning - Stipendordning - Fagkurs	JA	JA	JA
5	Vertskommunen får i oppdrag å utrede ny norm for grunnbemanning i PPT.	JA	JA	JA
6	Organisering av PPT i Hustadvika kommune må være gjenstand for en grundig og betryggende prosess, der berørte ansatte og tillitsvalgte involveres i samsvar med avtaleverket mellom arbeidstakerne og arbeidsgiver. PPT sitt eksplisitte ønske og behov for en samlokalisering med andre kommunale tjenester må vektlegges i prosessen.	JA	JA	
7	PPT i Hustadvika kommune bør ha som mål at Gjemnes kommune og Møre og Romsdal fylkeskommune inngår i en form for samarbeid om tjenesten.	JA	JA	
8	Kommunestyret ber formannskapet vurdere å kjøpe tjenester fra nærliggende PPT-kontor frem til PPT-GEF kan yte forsvarlige tjenester til eierkommunene.	JA		
	Styret understreker nødvendigheten av personellmessig styrking av tjenesten.	JA		

Tabell: Kommunestyrevedtak om organisering av PP-tjenesten fra 1.1.2018

Kilde: Fræna kommune sak 96/2017, Eide kommune sak 75/2017, Gjemnes kommune sak 66/2017

Vedlegg 2: Organisasjonskart for Eide kommune

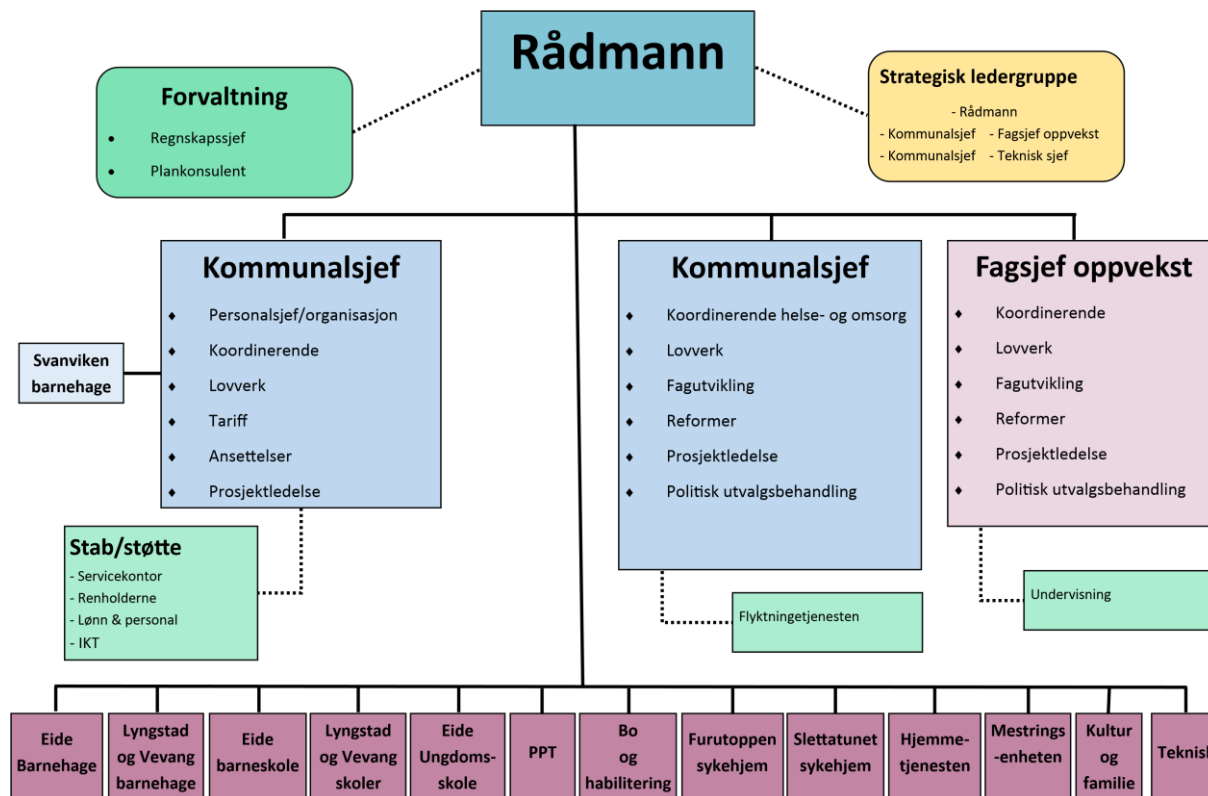


Diagram: Organisasjonskart for Eide kommune
 Kilde: www.eide.kommune (utskrift 3.4.2018)

Vedlegg 3: Veilederen Spesialundervisning, kapittel 6.5: Forsvarlig saksbehandlingstid



<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/Fase-3/6.5/>

Veilederen Spesialundervisning

Kapittel 6.5 Forsvarlig saksbehandlingstid

Opplæringsloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialundervisning, men Utdanningsdirektoratet legger til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler. Disse gjelder for hele prosessen; fra skolen starter vurderingen om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.

Uten ugrunnet opphold

I forbindelse med enkeltvedtak skal forvaltningsorganet «**forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold**». Den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen. Derfor gjelder kravet om at saken skal behandles «uten ugrunnet opphold» også for PP-tjenesten. Når enkeltvedtaket er gjort, skal parten informeres «så snart som mulig». Det er viktig at PP-tjenesten, som saksforberedende organ, ser sin rolle i dette arbeidet.

Foreløpig svar

Dersom et enkeltvedtak ikke kan vedtas innen én måned etter at PP-tjenesten har mottatt henvendelsen, skal det gis et foreløpig svar. Dette følger av § 11a tredje ledd i forvaltningsloven. I det foreløpige svaret skal det informeres om hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere og hvis det er mulig anslå når svar kan ventes.

Dette betyr at PP-tjenesten skal gi melding til skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at skolen ikke kan behandle saken innen én måned. Skolen sender et foreløpig svar til foreldrene/eleven.

Ventelister

Kravet om at saken skal behandles «innen rimelig tid» innebærer blant annet at PP-tjenesten eller skoleeier ikke kan innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning.

En venteliste strider mot elevens rett til spesialundervisning. Elevens rett til spesialundervisning skal ikke trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PP-tjenesten.

Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, er ikke en gyldig grunn for at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering.

Skoleeier plikter å ha et forsvarlig system for å sikre at elevens rettigheter og plikter oppfylles, jf. opplæringsloven § 13-10.

Vedlegg 4: KOSTRA (SSB) - et utvalg statistikker**Spesialpedagogisk hjelp****Andel barn 1-5 år med barnehageplass**

KOSTRA har statistikker over andel barn 1-5 år med barnehageplass. Statistikk for 2013 til 2017 for Fræna, Eide og Gjemnes gjengis under.

	Andel barn 1-5 år med barnehageplass				
	2013	2014	2015	2016	2017
1548 Fræna	83,4	85,5	86,5	86,4	88,3
1551 Eide	80,5	87,1	91,4	91,6	90,1
1557 Gjemnes	99,2	96,0	92,5	93,8	91,7

Tabell: Andel barn 1-5 år med barnehageplass, Fræna, Eide og Gjemnes

Kilde: KOSTRA / SSB (15.3.2018, ureviderte tall for 2017)

C1. Konsern - Barnehager - nøkkeltall (K) etter region, statistikkvariabel og år

Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage

KOSTRA har statistikker over andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Statistikken er fordelt på alle barnehager og kommunale barnehager. Statistikk for 2013 til 2017 gjengis under. Tabellene omtaler: 1) Fræna, Eide og Gjemnes, 2) Kostragruppe 2 og Kostragruppe 11 3) Møre og Romsdal og Landet uten Oslo

		2013	2014	2015	2016	2017
1548 Fræna	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Alle barnehager	..	13,5	15,9	15,0	12,4
	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Kommunale barnehager	..	12,9	15,3	18,9	11,2
1551 Eide	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Alle barnehager	..	16,9	20,2	20,6	20,6
	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Kommunale barnehager	..	16,9	20,2	20,6	20,6
1557 Gjemnes	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Alle barnehager	..	10,7	12,8	18,0	20,9
	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Kommunale barnehager	..	11,5	12,4	14,9	18,3

Tabell: Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage, fordelt på alle barnehager og kommunale barnehager, Fræna, Eide og Gjemnes

Kilde: KOSTRA / SSB (15.3.2018, ureviderte tall for 2017)

C1. Konsern - Barnehager - nøkkeltall (K) etter region, statistikkvariabel og år

		2013	2014	2015	2016	2017
EKG02 Kostra- gruppe 02	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Alle barnehager	..	12,6	13,6	15,6	16,5
	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Kommunale barnehager	..	12,8	14,1	16,3	17,3
EKG11 Kostra- gruppe 11	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Alle barnehager	..	12,8	13,8	14,8	16,1
	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Kommunale barnehager	..	13,8	15,4	16,5	17,8

Tabell: Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage, fordelt på alle barnehager og kommunale barnehager, kostragruppe 2 og kostragruppe 11.

Kilde: KOSTRA / SSB (15.3.2018, ureviderte tall for 2017)

C1. Konsern - Barnehager - nøkkeltall (K) etter region, statistikkvariabel og år

		2013	2014	2015	2016	2017
EKA15 Møre og Romsdal	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Alle barnehager	..	13,9	15,6	16,3	17,7
	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Kommunale barnehager	..	15,3	17,1	18,3	20,0
EAKUO Landet uten Oslo	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Alle barnehager	..	15,3	16,4	17,6	18,6
	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Kommunale barnehager	..	18,5	19,8	21,2	22,3

Tabell: Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage, fordelt på alle barnehager og kommunale barnehager, Møre og Romsdal og Landet uten Oslo

Kilde: KOSTRA / SSB (15.3.2018, ureviderte tall for 2017)

C1. Konsern - Barnehager - nøkkeltall (K) etter region, statistikkvariabel og år

Spesialundervisning

Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning

KOSTRA har statistikker over andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning. Statistikk for 2013 til 2017 gjengis under for Fræna, Eide, Gjemnes, Kostragruppe 2, Kostragruppe 11, Møre og Romsdal og Landet uten Oslo.

	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning				
	2013	2014	2015	2016	2017
1548 Fræna	8,6	7,4	6,8	8,2	9,6
1551 Eide	11,1	10,8	10,9	11,9	11,9
1557 Gjemnes	10,3	10,2	7,5	9,2	8,5
EKG02 Kostragruppe 02	9,8	9,1	8,9	8,7	8,5
EKG11 Kostragruppe 11	9,2	8,4	8,2	8,3	8,6
EKA15 Møre og Romsdal	8,9	8,7	8,6	8,6	8,9
EAKUO Landet uten Oslo	8,4	8,1	7,9	7,8	7,9

Tabell: Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning for Fræna, Eide, Gjemnes, Kostragruppe 2, Kostragruppe 11, Møre og Romsdal og Landet uten Oslo

Kilde: KOSTRA / SSB (15.3.2018, ureviderte tall for 2017)

D1. Konsern - Barnehager - nøkkeltall (K) etter region, statistikkvariabel og år

Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt

KOSTRA har statistikker over andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt. Statistikk for 2013 til 2017 gjengis under for Fræna, Eide, Gjemnes, Kostragruppe 2, Kostragruppe 11, Møre og Romsdal og Landet uten Oslo.

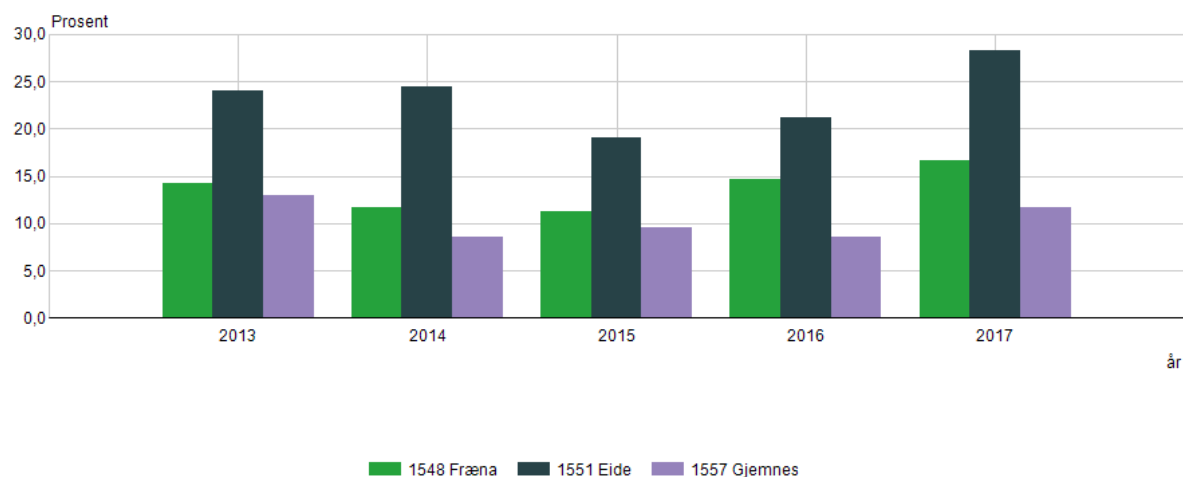
	Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt				
	2013	2014	2015	2016	2017
1548 Fræna	14,2	11,7	11,3	14,6	16,7
1551 Eide	24,0	24,5	19,1	21,2	28,3
1557 Gjemnes	13,0	8,5	9,6	8,5	11,7
EKG02 Kostragruppe 02	18,6	17,1	17,6	16,7	17,2
EKG11 Kostragruppe 11	18,9	18,4	19,5	19,3	19,1
EKA15 Møre og Romsdal	18,0	17,9	18,9	18,8	18,8
EAKUO Landet uten Oslo	17,8	17,4	17,6	17,5	17,7

Tabell: Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt for Fræna, Eide, Gjemnes, Kostragruppe 2, Kostragruppe 11, Møre og Romsdal og Landet uten Oslo

Kilde: KOSTRA / SSB (15.3.2018, ureviderte tall for 2017)

D1. Konsern - Barnehager - nøkkeltall (K) etter region, statistikkvariabel og år

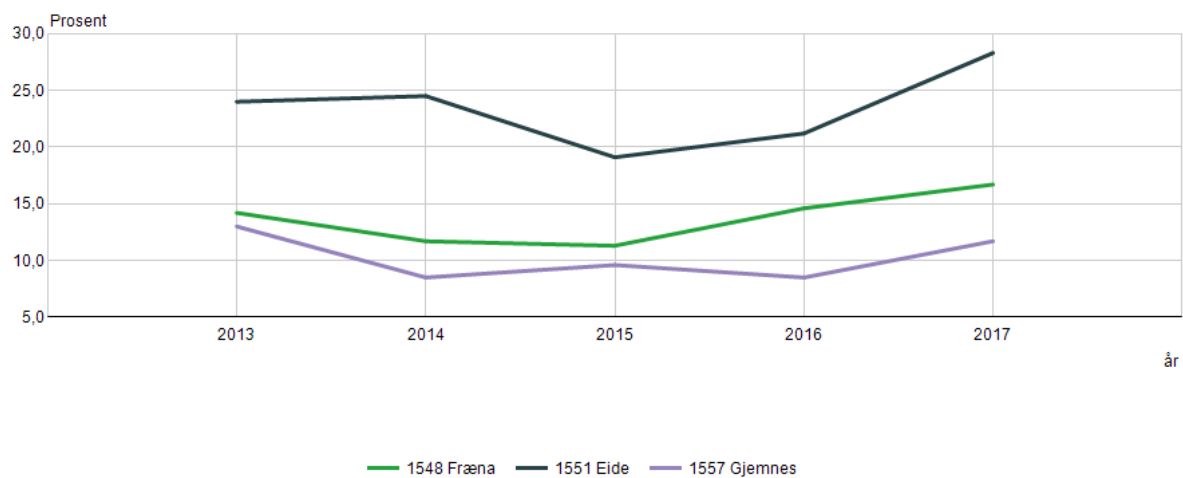
D1. Konsern - Grunnskoleopplæring - nøkkeltall (K) etter region, statistikkvariabel og år



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Diagram: Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt, Fræna, Eide og Gjemnes 2013-2017

D1. Konsern - Grunnskoleopplæring - nøkkeltall (K) etter region, statistikkvariabel og år



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Diagram: Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt, Fræna, Eide og Gjemnes 2013-2017

Diagram: Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt for Fræna, Eide, Gjemnes 2013-2017

Kilde: KOSTRA / SSB (15.3.2018, ureviderte tall for 2017)

D1. Konsern - Grunnskoleopplæring - nøkkeltall (K) etter region, statistikkvariabel og år

Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning fordelt på 1.-4., 5.-7. og 8.-10. trinn

KOSTRA har statistikk andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning fordelt på 1.-4., 5.-7. og 8.-10. trinn. Statistikk for 2013 til 2017 gjengis under for Fræna, Eide, Gjemnes.

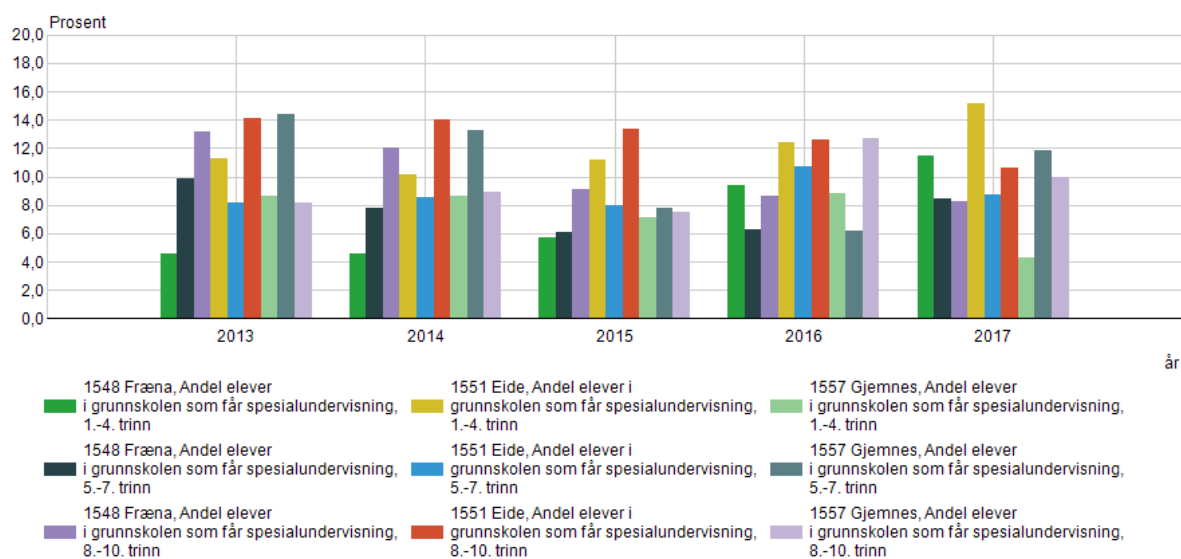
Kommune	statistikkvariabel	2013	2014	2015	2016	2017
1548 Fræna	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 1.-4. trinn	4,6	4,6	5,7	9,4	11,5
1548 Fræna	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 5.-7. trinn	9,9	7,8	6,1	6,3	8,4
1548 Fræna	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 8.-10. trinn	13,2	12,0	9,1	8,6	8,3
1551 Eide	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 1.-4. trinn	11,3	10,1	11,2	12,4	15,2
1551 Eide	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 5.-7. trinn	8,2	8,5	8,0	10,7	8,7
1551 Eide	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 8.-10. trinn	14,1	14,0	13,4	12,6	10,6
1557 Gjemnes	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 1.-4. trinn	8,6	8,6	7,1	8,8	4,3
1557 Gjemnes	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 5.-7. trinn	14,4	13,3	7,8	6,2	11,8
1557 Gjemnes	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 8.-10. trinn	8,2	8,9	7,5	12,7	10,0

Tabell: Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning fordelt på 1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn for Fræna, Eide, Gjemnes,

Kilde: KOSTRA / SSB (15.3.2018, ureviderte tall for 2017)

D1. Konsern - Grunnskoleopplæring - nøkkeltall (K) etter region, statistikkvariabel og år

D1. Konsern - Grunnskoleopplæring - nøkkeltall (K) etter region, statistikkvariabel og år



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 5: Klientstatistikk

PP-tjenesten har i årsmeldinger fram til og med 2016 rapportert på saksbehandlingstall. Revisjonen har innhentet og fått oppdaterte tall for 2017.

PP-tjenesten nytter HK Data som er et klient arkivsystem. Tall i tabellen under er hentet fra HK-systemet:

Kalenderår	2013			2014			2015			2016			2017		
	Totalt	Skole	Barne-hage	Totalt	Skole	Barne-hage	Totalt	Skole	Barne-hage	Totalt	Skole	Barne-hage	Totalt	Skole	Barne-hage
Arbeid ved PPT															
Nye henvisninger	291	230	61	264	219	45	192	152	40	249	193	56	212	134	78
Nye henvendelser – avslutta i perioden	309	254	55	188	155	33	199	161	38	172	111	61	161	117	44
Aktive saker i perioden	792	586	206	701	501	200	712	457	255	694	400	294	711	405	306
Aktive saker overført til nytt skoleår	386	282	104	458	323	135	514	344	170	492	300	192	497	274	223
Aktive saker avslutta i perioden	408	336	72	236	192	44	194	149	45	175	105	70	154	109	45

Tabell: Henvisninger mottatt i perioden og aktive saker i perioden 2013 til 2017

Kilde: Utskrift fra HK-systemet. Årsmeldinger 2013 til 2016. Utarbeidelse av tabell PP-tjenesten

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Sakkyndige vurderinger (antall)	141*	210*	309	301	291

Tabell: Sakkyndige vurderinger utarbeidet av PP-tjenesten i perioden 2013 til 2017

Kilde: Utskrift fra HK-systemet. Årsmeldinger 2013 til 2016. Utarbeidelse av tabell PP-tjenesten

Merknad: *Tall for 2013 og 2014 er usikre

PP-tjenesten opplyser at de tok i bruk datasystemet HK høsten 2012 (månedsskiftet oktober/ november 2012). Programvaren var da ny for brukerne og PP-kontoret. Da klientmaterialet ble lagt inn i det nye systemet ble det gjort en del feilregistreringer og begrepene som systemet bruker /innbefatter ble ikke forstått riktig av brukerne på kontoret. Dette fører til at tallmaterialet/statistikken som hentes ut fra 2012 til 2014 er usikker.

Våren 2014 ble det startet et arbeid med å redigere/ reparere innlagte data i systemet. Det opplyses at det ennå er en del føringer som ikke er blir gjort riktig, det kan ikke rettes opp i ettertid, og dette fører til at tall hentet i statistikker er usikre. PP-tjenesten arbeider med rutiner og registreringene blir bedre. Tall fra tidligere år er ført fra system som tidligere ble nyttet (PPI-system).

PP-tjenesten hadde fram til 31.12.2017 avtale med fylkeskommunene om å levere PP-tjenester til Fræna videregående skole. PP-tjenesten har i årsmeldinger fram til og med 2016 rapportert antall nye henvisninger fra videregående skole. Revisjonen har innhentet tall fra PP-tjenesten for 2017.

År	2013	2014	2015	2016	2017
Antall henvisninger	8	15	8	27	27

Tabell: Antall henvisninger fra videregående skole 2013 til 2017

Kilde: Utskrift fra HK-systemet. Årsmeldinger 2013 til 2016. PP-tjenesten