

Spesialpedagogisk hjelp og overgang mellom barnehage/skole

Drammen kommune

Sammendrag

Bestilling

Kontrollutvalget i Drammen kommune gjorde i møtet den 5. mars 2024 vedtak (sak 27/24) om at Viken kommunerevisjon IKS (VKR) skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon innenfor det avgrensede området spesialpedagogisk hjelp¹ og overgang mellom barnehage og skole.

Formål

Forvaltningsrevisjonens formål er undersøke om barnehagene i kommunen gjennomfører spesialpedagogisk hjelp i henhold til krav i barnehageloven med tilhørende forskrifter, samt sikrer en god overgang barnehagen/skole for barn med spesialpedagogisk hjelp.

Problemstillinger

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad sikrer kommunen at barn under opplæringspliktig alder som har rett på spesialpedagogisk hjelp får tidlig hjelp og støtte til utvikling og læring?
2. I hvilken grad sikrer kommunen at barn med spesialpedagogisk hjelp får en god overgang til skole.

Metode og praktisk gjennomføring

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt i "RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon".

VKR har i denne forvaltningsrevisjonen valgt følgende metoder:

- **Skole- og barnehagebesøk** - Forut for skolebesøk, barnehagebesøk, intervjuer og samtaler med foresatte sendte revisjonen ut tilpassede informasjonsbrev til disse. Vi besøkte fem skoler og fem barnehager. Av de fem barnehagene var to private barnehager.
- **Intervjuer** - Det ble gjennomført intervjuer med ansatte i PPT sør, PPT nord og Knutepunkt Strømsø, totalt 15 saksbehandlere. I tillegg intervjuet revisjonen to rådgivere ved Pedagogisk fagteam, Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam, Virksomhetsleder for PPT nord og sør, samt Virksomhetsleder PPT ved Knutepunkt Strømsø. Alle referater ble oversendt for verifisering.
- **Samtaler med foresatte** - Foresatte med barn med spesialpedagogisk hjelp i de barnehagene som revisjonen besøkte fikk tilbud om individuelle samtaler med revisjonen. Det var foresatte til seks barn som takket ja til samtale.
- **Mappegjennomgang** - Revisjonen gikk igjennom 55 mapper til barn som var henvist for spesialpedagogisk hjelp, fordelt på de tre PPT avdelingene. I tillegg gikk revisjonen inn i mapper til barn med spesialpedagogisk hjelp og så på 76 oppfølgingssaker. Revisjonen så også på de 57 systemsakene som var registret i 2024, også her fordelt på de tre PPT avdelingene.
- **Spørreundersøkelse** - Revisjonen sendte ut spørreundersøkelse til alle spesialpedagogene som arbeidet i barnehagene i Drammen kommune private så vel som kommunale, totalt 58 stykker. Det var totalt 57% som svarte på undersøkelsen.

¹ Spesialpedagogisk hjelp skal gi barn i barnehagealder med særlige behov tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige, sosiale og kognitive ferdigheter. Hjelpen skal bidra til progresjon i barnets utvikling og læring ut fra barnets egne forutsetninger.

- **Dokumentanalyse** - Revisjonen fikk etter forespørsel i oppstartsmøte tilsendt dokumenter over sikker løsning. Kommunen sendte inn i alt 96 dokumenter i saken, herunder plandokumenter, maler, rutiner/retningslinjer statistikk m.m.

Personvern

Opplysningene som ble hentet inn i denne revisjonen er håndtert i samsvar med personopplysningsloven.

Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene i dette prosjektet har vi i hovedsak benyttet barnehageloven, opplæringsloven, kommuneloven og forvaltningsloven. Revisjonen har også lagt til grunn Utdanningsdirektoratets veileder for spesialpedagogisk hjelp. I kapittel 3 fremgår de utledede revisjonskriteriene til problemstillingene og selv utledningen av disse.

Konklusjon

Undersøkelsen avdekket flere mangler i systemet for spesialpedagogisk hjelp og overgangen fra barnehage til skole. Hovedfunnene peker på mangelfull praksis og systemer som påvirker barnas rett til nødvendig hjelp.

Manglende system og praksis: Det er ikke etablert et godt nok system og praksis for å sikre en trygg overgang til skolen for barn med spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

Ulikt samarbeid mellom barnehager og skoler: Det er varierende opplevelser av samarbeidet mellom barnehager og skoler, spesielt når det gjelder barn med spesialpedagogisk hjelp.

Lang saksbehandlingstid hos PPT: PPT klarer ikke å utarbeide sakkyndige vurderinger innen rimelig tid, ofte på grunn av ressursmangel.

Tapte timer med spesialpedagogisk hjelp: Det finnes ikke et system for å gi tilbake tapte timer med spesialpedagogisk hjelp, og mange timer forblir tapte.

Dokumentasjon og foreldreveiledning: Mange ansatte opplever at de ikke har nok tid til dokumentasjon, foreldreveiledning, og planlegging av spesialpedagogisk hjelp.

Behov for kompetanseheving: Det er behov for mer kurs og etterutdanning for ansatte, slik at de har riktig kompetanse til å møte barnas ulike utfordringer.

Ulik praksis for samarbeid: Samarbeidet mellom spesialpedagoger, PPT, barnehager og andre instanser er uensartet og bør forbedres

Kommunedirektørens uttalelse

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse i brev av 7. november 2024 er vedlagt rapporten i sin helhet.

Innhold

Sammendrag	2
1. Innledning	5
1.1. Bakgrunn for prosjektet	5
1.2. Formål og problemstillinger	5
1.3. Avgrensning av undersøkelsen	6
1.4. Leseveiledning	6
2. Metode	7
3. Revisjonskriterier	11
4. Beskrivelse av tjenestene	14
5. Sikre spesialpedagogisk hjelp	19
5.1. Kartlegging, henvisning og samarbeid	19
5.2. Samtykke og foreldreinvolvering	23
5.3. Sakkyndig utredning og vurdering	24
5.4. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp	33
5.5. Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen	36
6. Overgang mellom barnehage og skole	48
6.1. Gjennomføring	48
7. Anbefalinger	51
Vedlegg 1 – Uttalelse fra Kommunedirektør, datert 7.11.2024	53
Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon	57

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Drammen kommune gjorde i møtet den 5. mars 2024 vedtak (sak 27/24) om at Viken kommunerevisjon IKS (VKR) skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon innenfor det avgrensede området spesialpedagogisk hjelp² og overgang mellom barnehage og skole.

Denne bestillingen bygger på blant annet at på plan for forvaltningsrevisjon utarbeidet av VIKUS i sin vurdering av valg av tema.

I vurderingen av valg av tema for revisjonen er det også lagt vekt på at behovet for spesialpedagogiske tjenester i Drammen kommune har økt både i antall barn og antall tildelte timer per barn de siste årene. Det er satt i gang arbeid for å møte det økende antallet barn med behov, både strukturelt, faglig og økonomisk. For barnehage er organisering av spesialpedagogiske tjenester, sammen med endringene i demografi, de store økonomiske utfordringene.

I tillegg gjennomførte Statsforvalteren i 2021 tilsyn med tema «Kommunens plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp og plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.»

I dette tilsynet ble det gitt fire pålegg med til sammen 15 lovbrudd (korreksjonspunkter). Det ble blant annet funnet mangler ved Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT)sitt arbeid med sakkyndig vurdering, kommunens spesialpedagogiske vedtak og gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp. Kommunen har opplyst av tilsynet er avsluttet.

Ifølge Kommunebarometeret for 2023 er Drammen kommune på 213 plass når det gjelder barnehagesektoren. I tillegg fremkommer det at Drammen kommune har lavere bemanning i de kommunale barnehagene enn de fleste andre.

1.2. Formål og problemstillinger

Forvaltningsrevisjonens formål er undersøke om barnehagene i kommunen gjennomfører spesialpedagogisk hjelp i henhold til krav i barnehageloven med tilhørende forskrifter, samt sikrer en god overgang barnehagen/skole for barn med spesialpedagogisk hjelp.

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen undersøkt følgende problemstillinger:

2. I hvilken grad sikrer kommunen at barn under opplæringspliktig alder som har rett på spesialpedagogisk hjelp får tidlig hjelp og støtte til utvikling og læring?

Denne problemstillingen inneholder følgende momenter:

- at PPT gjennomfører en sakkyndig vurdering³

² Spesialpedagogisk hjelp skal gi barn i barnehagealder med særlige behov tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige, sosiale og kognitive ferdigheter. Hjelpen skal bidra til progresjon i barnets utvikling og læring ut fra barnets egne forutsetninger.

³ En sakkyndig vurdering er et dokument som gir oversikt over hvilke utredninger som er gjort, og hva man har funnet ut om elevens styrker og særskilte behov. Den sakkyndige vurderingen skal konkludere med om eleven har rett til spesialundervisning eller ikke

- at kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- kommunens tilbud til veiledning av foresatte
- spesialpedagogiske ressurser i kommunen

2. I hvilken grad sikrer kommunen at barn med spesialpedagogisk hjelp får en god overgang til skole.

Denne problemstillingen inneholder følgende momenter:

- trygg overgang til skolen for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp.
- at barn blir utredet i god tid for overgangen om det skal ytes spesialundervisning i skole
- at kommunen treffer vedtak om spesialundervisning der dette blir tilrådd for disse barna.

1.3. Avgrensning av undersøkelsen

Alle barn under skolepliktig alder bosatt i Drammen kommune har som utgangspunktet vært gjenstand for denne undersøkelsen. Revisjonen (VKR) har undersøkt nærmere praksisen rettet mot de barn som enten mottar spesialpedagogisk hjelp, eller som har blitt vurdert å kunne ha nytte av slik hjelp. VKR har også sett på om disse barna får en trygg overgang til skole og blir utredet og eventuelt tildelt vedtak om spesialundervisning⁴. Denne revisjonen gjelder kun overgangen til skole for barna som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

Forvaltningsrevisjonen har i utgangspunktet vært rettet mot kommunens praksis ved undersøkelsestidspunktet, år 2024. Begrunnelsene for denne avgrensning er at undersøkelsen skal være mest mulig relevant og dagsaktuell. Samtidig har det vært nødvendig av ressursmessige årsaker å gjøre avgrensninger.

For deler av undersøkelsen har det likevel vært aktuelt å undersøke kommunens praksis noe lengre tilbake i tid, ca. to år. Det gjelder særlig i forbindelse med gjennomgang av dokumentasjonen revisjonen har blitt forelagt, videre gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp samt praksis ved overgang barnehage og skole. Årsakene er at det har vært nødvendig for å få et tilstrekkelig utvalg saker, samt for å se sammenhengene over tid fra utredningsfase til gjennomføring av slik hjelp blant enkeltindivider.

1.4. Leseveiledning

Valg av metode er beskrevet i kapittel 2. Utledning av revisjonskriteriene fra kilder/rettslige krav fremkommer i kapittel 3 og er knyttet opp til problemstillingene. I kapittel 4 beskrives tjenestene nærmere, mens i henholdsvis kapittel 5 og 6 omtales Spesialpedagogisk hjelp og overgang mellom barnehage og skole. I kapittel 7 beskrives anbefalingene.

⁴ Spesialundervisning er en form for tilpasset opplæring som tar sikte på å hjelpe elever med særskilte behov, som ikke kan dekkes innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet.

2. Metode

Forvaltningsrevisjon utført av Viken kommunerevisjon IKS (VKR) gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på "RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon» som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)⁵

Samtlige revisorer som har deltatt i prosjektet er løpende vurdert å være uavhengige, habile og objektive, jf. RSK 001 punkt 3.

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse, intervjuer, barnehagebesøk, skolebesøk, mappegjennomgang hos PPT og samtale med revidert enhet i form av oppstartsmøte og intervjuer av ledelsen. Den informasjonen som er gitt i oppstartsmøte og intervjuer har blitt skriftlig verifisert av deltakerne fra kommunens side.

Oppstartsmøtet ble gjennomført med prosjektets kontaktpersoner, aktuelle virksomhetsledere, samt internkontroller i kommunen.

Informasjonsbrev

Forut for skolebesøk, barnehagebesøk, intervjuer og samtaler med foresatte sendte revisjonen ut tilpassede informasjonsbrev til disse. I informasjonsbrevet fortalte revisjonen blant annet om hvorfor revisjonen ville snakke med/besøke dem, hva revisjonen ville snakke om og at de satt på viktig kunnskap om området og at det for de foresatte var frivillig å delta.

Skolebesøk

Revisjonen gjennomførte besøk på fem skoler, der vi snakket med rektor, ansatte med ansvar for spesialundervisning/overgang barnehage og skole, samt lærere for førstetrinn. Følgende skoler ble besøkt:

- Tangen skole
- Fjell skole
- Danvik skole
- Åssiden skole
- Mjøndalen skole

I samtalene ble det snakket om overgangen barnehage skole. Revisjonen spurte blant annet om samarbeid mellom barnehage, skole og PPT når det gjelder overgangssituasjonen. Referat fra samtalene ble oversendt rektor ved skolene for verifisering.

Barnehagebesøk

Revisjonen gjennomførte besøk på fem barnehager, både private og kommunale. På besøket snakket revisjonen med pedagogisk leder, barnehagelærere, barne- og ungdomsarbeidere og spesialpedagoger der de var tilgjengelig. Følgende barnehager ble besøkt:

- Bekkevollen barnehage (privat)
- Berger barnehage
- Senterbarnehagen Fjell (privat)
- Strømsø barnehage

⁵ Se vedlegg 2 for nærmere beskrivelse av standard.

- Vassenga barnehage

I samtalene ble det blant annet snakket om kartlegging av barn, samarbeid med PPT, utøvelsen av spesialpedagogisk hjelp og overgang skole. Referat fra samtalene ble sendt til pedagogisk leder for verifisering.

Intervjuer

Det ble i undersøkelsen også gjennomført intervjuer med ansatte i PPT sør, PPT nord og Knutepunkt Strømsø, totalt 15 saksbehandlere. I tillegg intervjuet revisjonen to rådgivere ved Pedagogisk fagteam, Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam, Virksomhetsleder for PPT nord og sør, samt Virksomhetsleder PPT ved Knutepunkt Strømsø. Alle referater ble oversendt for verifisering.

Intervjuene ble gjennomført i henhold til utarbeidet intervjuguide. Intervjuguiden bygger på revisjonskriteriene.

Samtaler med foresatte

Foresatte med barn med spesialpedagogisk hjelp i de barnehagene som revisjonen besøkte fikk tilbud om individuelle samtaler med revisjonen. Det var foresatte til seks barn, to av disse gikk på revisjonstidspunktet i første trinn i skolen, men hadde hatt spesialpedagogisk hjelp i barnehagene. Disse to barna hadde ikke blitt vurdert å ha behov for spesialundervisning i skolen.

Mappegjennomgang

I sammenheng med oppstartsmøtet ba revisjonen om å få komme til PPTs lokaler for å gå igjennom mapper til barn med spesialpedagogisk hjelp. Revisjonen gikk igjennom 55 mapper til barn som var henvist for spesialpedagogisk hjelp, fordelt på de tre PPT avdelingene. I tillegg gikk revisjonen inn i mapper til barn med spesialpedagogisk hjelp og så på 76 oppfølgingsaker. Revisjonen så også på de 57 systemsakene som var registret i 2024, også her fordelt på de tre PPT avdelingene.

Av de 55 mappene revisjonen gikk igjennom gjelder blant annet mappene til alle barn som på revisjonstidspunktet går i førstetrinn i Drammen kommune og som mottok spesialpedagogisk hjelp da de gikk i barnehagen.

Det revisjonen kontrollerte i mappegjennomgangen var:

- Henvisningsdato
- Vedtaksdato
- Sakkyndig vurdering
- Avslutningsbrev PPT
- Anbefalte timer
- Antall timer i vedtak
- PPT observasjoner i barnehagen
- PPT avdeling
- Samarbeidsmøter/samarbeid barnehage, skole og PPT
- Overgangsmøter
- Oppstartsmøte
- Pedagogisk rapport
- Oppfølgingsaker
- Systemsaker

Spørreundersøkelse

Revisjonen sendte ut spørreundersøkelse til alle spesialpedagogene som arbeidet i barnehagene i Drammen kommune private så vel som kommunale, totalt 58 stykker. Det var totalt 57% som svarte på undersøkelsen.

I spørreundersøkelsen ble de blant annet spurt om hvordan kommunen hadde gjort dem i stand til å utøve sitt virke.

Personvern

Opplysningene som er innhentet i denne undersøkelsen er håndtert i samsvar med personopplysningsloven.

Dokumentanalyse

Revisjonen fikk etter forespørsel i oppstartsmøte tilsendt dokumenter over sikker løsning. Kommunen sendte inn i alt 96 dokumenter i saken, herunder plandokumenter, maler, rutiner/retningslinjer statistikk m.m.

I denne undersøkelsen har revisjonen blant annet gjennomgått, enkeltvedtakene for et utvalg av barn som per revisjonstidspunktet mottok spesialpedagogisk hjelp. I den forbindelse er også de tilhørende dokumentene i form av blant annet sakkyndige vurderinger og dokumentasjon på overgang mellom barnehage og skole gjennomgått.

Styrker og svakheter med metodevalg

Data innhentet fra mennesker gjennom intervjuer og spørreundersøkelser vil være kvalitative og subjektive av natur. For eksempel kan respondentenes svar være påvirket av deres egne forutinntatte meninger, og de kan gi unøyaktige eller ufullstendige svar. Det er også mulig at respondentene systematisk gir for positive svar på revisjonens spørsmål fordi de ønsker å gi et positivt inntrykk av sitt arbeid eller sin arbeidsplass.

I tillegg kan intervjueren ha forutinntatte holdninger, som kan både påvirke hvordan spørsmålene stilles og tolkningen av svarene. Det er også en risiko for at respondentene gir svar som de tror intervjueren ønsker å høre, i stedet for å gi ærlige svar. For å motvirke dette søker revisjonen å ha en balansert framtoning, og i størst mulig grad stille åpne (ikke lukkede spørsmål). Revisjonen vurderer også skriftlig dokumentasjon, som mer valid enn informasjon mottatt av mennesker gjennom intervju eller spørreundersøkelse ved motstrid.

Gyldighet og pålitelighet

Revisjonen mener at datamaterialet samlet sett gir et godt grunnlag for våre beskrivelser av de aktuelle områder.

Vi mener at datamaterialet som er samlet inn har tilstrekkelig gyldighet (validitet) og pålitelighet (relabilitet) til å besvare de vedtatte problemstillingene.

Gyldighet (validitet) ut fra at vi mener det er samsvar mellom problemstillingene og revisjonskriteriene for undersøkelsen, og de data som er samlet inn. Det vil si at revisjonen har stilt de riktige spørsmålene for å få svar på det vi ønsker å undersøke.

For å sikre dataenes pålitelighet (relabilitet) har vi søkt å hente informasjon fra relevante ansatte i kommunen og PPT, samtidig som alle avgitte svar foruten referat fra intervju med Danvik skole har blitt verifisert.

Revisjonen har gjennomgått autoritative og relevante dokumenter fra kommunen og PPT, som er verifiserbare og kvalitetssikret av de aktuelle instansene.

Forvaltningsrevisjonen viser høy grad av sammenfall mellom informasjonen som er gitt fra respondentene og dokumentgjennomgangen. Denne trianguleringen mener revisjonen bidrar til å styrke dataenes pålitelighet. Samtidig er det et argument for at dataene har høy grad av gyldighet.

Verifisering og høringsuttalelse

Revisjonen har sendt et utkast av rapporten til de virksomhetslederene som er berørt av undersøkelsen for kontradiksjon og verifisering av fakta omtalt og beskrevet i rapporten.

Revisjonen har som følge av fakta gjennomgangen tatt inn alle tilbakemeldinger i rapporten. Disse endringene har ikke hatt noen betydning for konklusjonen på problemstillingene.

Revisjonen sendte etter dette utkast til rapport til kommunedirektøren for uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse av 7. november 2024 inneholdt tilbakemeldinger som førte til at revisjonen gjorde innholdsmessige endringer i rapporten. Ingen av disse endringene førte til endringer i revisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Revisjonen sendte også den reviderte rapporten til Kommunedirektøren for eventuell ny uttalelse. Kommunedirektøren gav i epost datert 11. november 2024 følgende tilbakemelding på de innholdsmessige endringene:

Vi viser til mottatt tilbakemelding på kommunens 1 uttalelse revisjonsrapporten og redaksjonelle innspill oversendt i egen mail. Kommunens tar revisjonens tilbakemelding på innmeldte kommentarer til etterretning

Kommunedirektørens uttalelse i brev av 7. november 2024 er vedlagt rapporten i sin helhet.

3. Revisjonskriterier

Problemstilling 1

I hvilken grad sikrer kommunen at barn under opplæringspliktig alder som har rett på spesialpedagogisk hjelp får tidlig hjelp og støtte til utvikling og læring?

Rettslig krav

Kommunen må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av om barnet har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp før den gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven §§ 33 jf. 31. Den sakkyndige vurderingen er en forutsetning for at kommunen skal kunne vurdere om et barn har rett til spesialpedagogisk hjelp, og kommunen må derfor utarbeide en sakkyndig vurdering selv om kommunen mener barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp.

Saken skal være så godt opplyst som mulig før PPT utarbeider sakkyndige vurderinger, jf. barnehageloven §§ 33 og 34 jf. §§ 31 og 32, jf. forvaltningsloven § 17. PPT skal foreta en helhetlig utredning og bruke ulike kilder og metoder i utredningsarbeidet. PPT har plikt til å innhente alle opplysninger som trengs før de gjør den sakkyndige vurderingen. Dersom PPT ikke har tilstrekkelig fagkompetanse i en sak, må de hente inn nødvendig kompetanse fra andre.

Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen, jf. Kommuneloven § 25-1.»

Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn at innen rimelig tid tilsier at den totale saksbehandlingstiden fra henvisning foreligger til sakkyndig vurdering skal være ferdig er 3 måneder. Det kommer frem i veileder fra Utdanningsdirektoratet om spesialpedagogisk hjelp at:

En sakkyndig vurdering består av en sakkyndig utredning og en sakkyndig tilråding. Den sakkyndige vurderingen er ikke bindende, men er en rådgivende uttalelse fra PP-tjenesten til Pedagogisk fagteam som skal treffe vedtak.

Når det gjelder saksbehandlingstid setter barnehageloven ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp, men det legges til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler. I forbindelse med enkeltvedtak skal forvaltningsorganet "forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold". Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd. Den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen. Derfor gjelder kravet om at saken skal behandles "uten ugrunnet opphold" også for PP-tjenesten.

Revisjonskriterium

- Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen, herunder skal
 - Barnehagen kartlegge og henvide barnet
 - PPT utarbeide sakkyndig vurdering som ivaretar krav til innhold, herunder utrede barnet
 - PPT utrede og utarbeide sakkyndig vurdering innen rimelig tid
 - PPT involvere foresatte i alle deler av prosessen og deres syn skal tillegges stor vekt
 - PPT skal vurdere barnets beste i utredningen
 - Det skal være etablerte strukturer for samarbeid rundt et barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehage

Rettslig grunnlag

Det følger av barnehageloven § 32 første ledd at før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foresatte. Foreldrene og barnet skal også involveres i alle deler av prosessen. PP-tjenesten skal så lang det er mulig utforme tilbudet om spesialpedagogisk hjelp i samarbeid med barnet og med barnets foreldre og det skal legges stor vekt på deres syn, jf. barnehageloven § 32 andre ledd. Det følger også av barnehageloven § 3 og Barnekonvensjonen art. 12, at barnet har rett til medvirkning og rett til å bli hørt.

Revisjonskriterium

- Før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal kommunen innhente samtykke fra barnets foresatte.
- Kommunen skal gjøre de foresatte kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og gi dem mulighet til å uttale seg før det fattes vedtak.

Rettslig grunnlag

Kommunen må sørge for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp som oppfyller kravene i barnehageloven kap. VII og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. barnehageloven § 31 og § 35 og forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23, 24, 25 og 27.

Kommunen må sørge for å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen i samsvar med vedtaket og følge opp dette, jf. barnehageloven § 31.

Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1.

Gjennomføringsfasen starter når kommunen har fattet enkeltvedtak som gir barnet rett til spesialpedagogisk hjelp. Hjelpen skal bli gjennomført i henhold til vedtaket. Barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, er en sårbar gruppe og ansvaret som påhviler kommunen for å yte hjelpen er strengt.

I sin forsvarlighetsvurderingene etter forvaltningsloven § 11 må kommunen vurdere å innhente uttalelse fra for eksempel PP-tjenesten og ta hensyn til barnets beste og barnets rett til medvirkning, jf. barnehageloven § 3 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12. Videre står det at årsaken til de bortfalte timene kan være et moment i vurderingen og at tapte timer som skyldes forhold kommunen er ansvarlig for eller forhold som er utenfor foreldrenes kontroll, skal som hovedregel tas igjen, dersom det er pedagogisk forsvarlig.

Det står i «Veileder spesialpedagogisk hjelp» utarbeidet av Utdanningsdirektoratet at

«I den sakkyndige vurderingen skal det blant annet utredes og tas standpunkt til hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha. Det skal videre fremgå av enkeltvedtaket om spesialpedagogisk hjelp hvilken kompetanse som kreves av de som skal gi hjelp til barnet.. Det fremkommer ikke av bestemmelsene at det stilles særskilte kompetansekrav for å kunne gi spesialpedagogisk hjelp. Vi mener bestemmelsene bør forstås slik at spesialpedagogisk hjelp i utgangspunktet bør gis av en person med formell pedagogisk kompetanse.»

Revisjonskriterium

- Kommunen skal fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp innen rimelig tid.
- Kommunen skal sikre at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får oppfylt retten sin, herunder skal kommunen
 - sikre at barnet får alle tildelte timer med spesialpedagogisk hjelp i vedtaket
 - ha system for å gi tilbake tapte timer med spesialpedagogisk hjelp

- ha system for at den spesialpedagogiske hjelpen skjer i samsvar med vedtaket
- sikre at de som yter spesialpedagogisk hjelp har riktig og tilstrekkelig kompetanse
- ha system for dokumentasjon, foreldreveiledning, planlegging og samkjøring av den pedagogiske hjelpen
- ha system for samarbeid med PPT, barnehage, foresatte og statlige og regionale instanser

Problemstilling 2:

I hvilken grad sikrer kommunen at barn med spesialpedagogisk hjelp får en god overgang til skole?

Rettslig grunnlag

«Skolen skal samarbeide med barnehagen om barna sin overgang frå barnehage til skole og skolefritidsordning. Samarbeidet skal bidra til at barna får ein trygg og god overgang.

Skoleeigaren har hovudansvaret for samarbeidet og skal utarbeide ein plan for overgangen frå barnehage til skole og skolefritidsordning, jf. Opplæringsloven § 13-5.

Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen, jf. Kommuneloven § 25-1.»

Barnehagen skal i samarbeid med foreldre og skolen legge til rette for at barna kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og eventuelt skolefritidsordning. Barnehagen og skolen bør utveksle kunnskap og informasjon som utgangspunkt for samarbeid om tilbudet til de eldste barna i barnehagen, deres overgang til og oppstart i skolen.

Barnehagen skal bidra til at barna kan avslutte barnehagetiden på en god måte og møte skolen med nysgjerrighet og tro på egne evner. Barna skal få bli kjent med hva som skjer i skolen og skolefritidsordningen

Revisjonskriterium

- Skolen skal samarbeide med barnehagen om barna sin overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning.
- For elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, skal kommunen tilby spesialundervisning.
- Før kommunen gjør vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det ligge føre ei sakkunnig vurdering av de særlige behovene til eleven.

4. Beskrivelse av tjenestene

Drammen er Norges syvende største kommune målt i folketall. Fram mot 2040 forventes en svak økning i folketallet, med en anslått årlig vekst på 0,5 prosent. Dette vil gi et innbyggertall på omtrent 111 400 innbyggere i 2040.

Drammen kommune har 77 barnehager, hvorav 33 er kommunale og 44 er private. Revisjonen vil vise til at når det gjelder spesialpedagogisk hjelp, fremkommer det i Handlings- og økonomiplan 2024-2027 for Drammen kommune følgende:

Drammen kommune har 78 barnehager, 34 kommunale og 44 private. Det er per september gitt plass til 4 650 barn i barnehagene i Drammen kommune. Programområdet dekker også tilskudd til spesialpedagogisk hjelp og hjelp til barn med nedsatt funksjonsevne for barn under opplæringspliktig alder, forvaltning av barnehagemyndighet for kommunale og private barnehager, tilskudd til private barnehager og saksbehandling av ulike moderasjonsordninger.

Behovet for spesialpedagogiske tjenester har de siste årene økt både i antall barn og antall tildelte timer per barn. Det er satt i gang arbeid for å møte det økende antallet barn med behov, både strukturelt, faglig og økonomisk. For barnehage er organisering av spesialpedagogiske tjenester, sammen med endringene i demografi, de store økonomiske utfordringene.

Drammen kommune har som de andre større kommunene hatt en stor økning i både antallet vedtak og timetall per vedtak de siste tre årene. I 2020 var det 182 barn som fikk vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I 2022 var det 230 barn. I tillegg har antallet barn som får et spesielt tilrettelagt barnehagetilbud for barn med nedsatt funksjonsevne økt fra 50 i 2020 til 75 i 2022. Dette til tross for at det totale antallet barn i barnehagene går ned.

Når det gjelder overgang barnehage/skole sier planen blant annet:

Alle overganger fra oppstart i barnehage til overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring skal være så gode som mulig for barn, unge og deres foresatte. Dette skal sikres gjennom tverrfaglig arbeid og godt samarbeid barnehage - foresatte. Barnehagene iverksetter rutiner med kvalitetskjennetegn på gode overganger. Alle kommunale barnehager fortsetter implementeringen av kommunal plan for trygt og godt barnehagemiljø, som sikrer inkludering av alle barn, økt nærvær og bedre psykisk helse.

Pedagogisk fagteam

Pedagogisk fagteam ledes av en virksomhetsleder, og ligger under programområdet for barnehage som ledes av kommunalsjef for barnehage og skole.

I tjenesten er det 2 rådgivere som har ansvar for saksbehandling innenfor barnehagelovens kap. VII.

I tjenesten er det 5 ansatte som har hele eller deler av stillingen sin i Pedagogisk støtteteam. Dette er et team som skal veilede og bistå barnehagene på individ, gruppe eller systemnivå når de har behov for veiledning og hjelp. De veileder også støtte- og spesialpedagoger ved behov.

Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam har personalansvar for støtte- og spesialpedagoger som gir spesialpedagogisk hjelp i private barnehager. Pedagoger som gir spesialpedagogisk hjelp i kommunale

barnehager har ansettelsesforholdet sitt i en kommunal barnehage, med avdelingsleder (styrer) som sin nærmeste leder.

Noen støtte- og spesialpedagoger har hele stillingen sin i en barnehage, mens andre må gi spesialpedagogisk hjelp i flere barnehager, sjelden mer enn tre barnehager. Dette avhenger av hvordan vedtakene fordeler seg mellom barnehagene. Det bestrebes at man har så stor del av stillingen sin som mulig i samme barnehage.

I spørreundersøkelsen svarte 53,1% av spesialpedagogene at de fulgte opp barn med vedtak i en barnehage, mens 40,6% hadde i to barnehager, 3,1% i tre barnehagers og fire barnehager.

Antall ansatte Støtte og spesialpedagoger 3 siste år:

Figur 1 Antall støtte- og spesialpedagoger 2022-2024

2022	2023	2024
70 støtte og spesialpedagoger	73 støtte og spesialpedagoger og 6 språkressurser	63 støtte og spesialpedagoger og 6 språkressurser

Alle støtte- og spesialpedagoger er medlem i en felles teamsgruppe. I dette teamet deles felles informasjon, i tillegg til at de kan benytte teamet for å dele erfaring og tips med hverandre. Her har de også egne kanaler med et mindre team av faste kollegaer. I de samme teamene har de fellestid i fagmøtene for å drøfte ulike problemstillinger og bistå med kollegalæring som nevnt over.

Antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp kommunale og private barnehager fem siste år:

Figur 2 Antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp 2022-2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Januar	214	181	221	239	254
Februar	214	196	237	255	262
Mars	217	204	243	263	270
April	220	214	258	272	
Mai	224	234	268	282	
Juni	231	242	268	282	
August	140	180	199	195	
September	152	193	212	209	
Oktober	160	194	221	233	
November	167	211	225	233	
Desember	170	216	236	249	

Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT)

PPT avdeling nord og sør er organisert under forebyggende tjenester. PPT avdeling nord dekker skoler og barnehager på Bragernessiden av elven opp til og med tidligere Nedre Eiker kommune. PPT avdeling sør dekker Strømsø siden av elven, samt tidligere Svelvik kommune. I tillegg har Knutepunkt Strømsø egen PPT tjeneste som dekker Knutepunktets område. Det er en virksomhetsleder for avdelings nord og sør og egen virksomhetsleder for tjenesten i Knutepunkt Strømsø.

Begge PP-tjenestene følger de samme rutinene for saksarbeidet rundt sakkyndig vurdering. De to virksomhetene har noe ulik samarbeidsstruktur med skolene og barnehagene. Det er etablert faste interne møtearenaer med utgangspunkt i den ordinære PP-tjeneste (avdeling nord og sør), som for eksempel (opplistingen nedenfor er ikke uttømmende):

- Tjenestemøter -2 ganger måneden
- Avdelingsmøter 2 ganger måneden
- Møter i sakkyndig gruppen
- Møter i logopedgruppen
- Møter mellom Virksomhetsledere
- Interne ledermøter
- Møter avdelingsleder PPT og PP-rådgivere m.m

I tillegg er det faste eksterne møtearenaer, som for eksempel

- Barnehageeierteam møte
- Skoleeierteam møte
- Arena 2 (tverrfaglige møtearena, strategisk system) virksomhetsleder PPT 2
- Arena 3(tverrfaglig møte system) avdelingsledere PPT
- Arena 4 (tverrfaglig møtearena for bekymring rundt enkeltbarn/ungdom) PP-rådgivere m.m

Figur 3 Antall årsverk PPT fordelt på avdeling

Avdeling Nord	Avdeling sør	Knutepunkt strømsø
Virksomhetsleder	Virksomhetsleder	Virksomhetsleder
Leder	Leder	Fagansvarlig
*17,15 årsverk PP-rådgivere	11 årsverk PP-rådgivere	3,2 årsverk PP-rådgivere
3 Logopeder	3 Logopeder (gir også logopedtjenester til KPS)	0,3 PP-rådgiver områdesatsningen Nærværprosjekt Marienlyst skole
		0,5 PP-rådgiver områdesatsningen Strømsømodellen

*En av stillingene er midlertidig grunnet en ekstrabevilgning i forbindelse med økt antall flyktninger fra Ukraina. Disse midlene er nå fjernet og stillingen skal bort i løpet av 2025.

PPT avdeling nord og sør

Når det gjelder faste kontaktmøter med barnehager sendte PPT avdeling nord og sør ut denne meldingen:

«Vi i PPT avdeling sør ønsker å tilrettelegge for at hver barnehage i vårt område får kontaktperson(er) hos oss. Jeg/Vi tar kontakt som deres kontaktperson(er).

Bakgrunnen for dette er at det i evalueringen av PPT sitt samarbeid med barnehagene i Drammen kom fram at flere ønsker faste kontaktpersoner i PPT.

Vi tenker at denne ordningen skal være i gang fra januar 2024, og at den vil erstatte de faste onsdagsdrøftingene vi har hatt til nå.

Vi håper på at dette blir tatt godt imot hos dere, og at vi sammen kan utvikle samarbeidet videre.

For organisering og innhold i samarbeidet ønsker vi;

- *At vi i forkant av møtene har en agenda som vi samarbeider om*
- *Å ha ett til to faste møter i halvåret, gjerne hos dere, der vi møter både styrer/avdelingsleder og pedagogiske ledere*
- *At møtene kan brukes til å drøfte og utvikle samarbeidet*
- *Å kunne drøfte og utvikle praksis knyttet til tidlig innsats*
- *Avklare ønsker og muligheter for veiledning*

- *Kunne drøfte bekymring knyttet til enkeltbarn, og sammen finner tiltak som prøves ut før en eventuell henvisning til PPT*

Jeg/Vi tar kontakt for å avtale første møte. Med ønske om et godt samarbeid PPT avdeling sør Sette inn navn»

Barnehagekontakters roller og oppgaver:

«Bli bedre kjent med barnehagene, barnehagene blir bedre kjent med PPT, rolleavklaringer, sette arbeidet mer i system, involvere flere i barnehagen i drøftinger for å se muligheter innenfor barnehagens praksis, barna i barnehagen opplever inkludering og får raskt tilrettelegging ved behov, samt kontinuitet fra drøfting til tiltak og eventuelt ny drøfting. Innhold i faste møter

- *PPT setter agendaen sammen med barnehagene*
- *Tid til drøftinger av praksis – i barnehagen, i avdelinger, for grupper og for enkeltbarn*
- *Samarbeid*

Hva gjør jeg som barnehagekontakt

- *Tar kontakt med barnehagen for å sette opp møter med dem- tenker gjerne hele ped.ledergruppa +styret/avdelingsleder*

Antall møter 1 til 2 møter høst og vår

- *Være den barnehagen tar kontakt med når barnehagen ønsker kontakt med PPT*
De fleste drøftinger ivaretas i oppsatte møter med barnehagen, 1 til 2 møter vår og høst. Ved behov for drøfting mellom møter så er det flere muligheter for hvordan dette kan gjennomføres, for eksempel; korte avklaringer på telefon, be noen fra barnehagen komme hit, drøfting kan legges i tid man er i barnehagen i forbindelse med andre oppgaver, A4 møter, Virksomhet Knutepunkt Strømsø ble opprettet som en tverrfaglig pilot fra oppstart av Nye Drammen kommune i 2020.

Formålet var å se om organisering av tjenester under en ledelse medførte at innbyggere i større grad fikk en opplevelse av “en dør inn” til kommunen og godt koordinerte tjenester, samt om det fremmet samarbeid med innbyggere, foreninger og lag – og bidro til et inkluderende lokalsamfunn.

Virksomheten har ansvaret for Strømsø helsestasjon, Fjell Helsestasjon, Migra Helsestasjon (bydekkende), Familieteam, PPT, Kultur og innbyggertorg. ekstra møte i barnehagen.

I saker som er aktive er det naturlig at det er rådgiver de tar direkte kontakt med, ev at kontaktpersonen hjelper til rett person i PPT

- *Holde oversikt over hva som henvises og lese gjennom henviste saker fra barnehagen, si fra til barnehagen hvis noe mangler*
- *Hjelp til å prioritere uttaket der sak bør gå foran vanlig uttakstid*
- *Kunne ta opp oversikt over henvisninger, og hvis hensiktsmessig løfte dette til system i møter med barnehagen*
- *Generelt løfte inn et systemisk perspektiv og bidra til at hjelp i størst mulig grad kan gis innenfor det allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen»*

Hvordan fordele henviste barnehagesaker:

«Barnehagekontakten tar primært saker fra barnehagen som en er kontakt for. Samtidig må det ses på i en

helhet der alle er fleksible og hjelper så vi får i gang arbeidet så likeverdig som mulig. Noen ganger må noen prioriteres foran andre i tid for oppstart.»

Knutepunkt Strømsø og Pedagogisk psykologisk tjeneste

Virksomhet Knutepunkt Strømsø ble opprettet som en tverrfaglig pilot fra oppstart av Nye Drammen kommune i 2020. Formålet var å se om organisering av tjenester under en flerfaglig ledelse medførte at innbyggere i større grad fikk en opplevelse av “en dør inn” til kommunen og godt koordinerte tjenester, samt om det fremmet samarbeid med innbyggere, foreninger og lag – og bidro til et inkluderende lokalsamfunn. Virksomheten har ansvaret for Strømsø helsestasjon, Fjell Helsestasjon, Migra Helsestasjon (bydekkende), Familieteam, PPT, Kultur og innbyggertorg.

Det er 300% PP-rådgiverstillinger knyttet til virksomheten, samt deltidsstillinger knyttet til et skolenærversprosjekt samt en modell for samhandling på tvers av tjenester, slik at det i praksis er fire stillinger som er knyttet til PP-tjeneste. PPT i knutepunkt Strømsø har ansvaret for skolene og barnehagene i kommunedel 7; Strømsø.

Knutepunktet PPT har faste kontaktpersoner til hver barnehage, som barnehagene kan henvende seg til om de ønsker drøfte tilretteleggingen for et barn eller vurderer henvisning. Kontaktpersonene initierer møter med barnehagene ved starten av barnehageåret. Disse møtene har et systemfokus.

Knutepunkt PPT har også ansvar for tre barnehager som egentlig ligger utenfor vårt område. De har ansvar på systemnivå. Dette er relevant fordi rapporten omhandler overganger. De to PP-tjenestene har blitt enige om at Knutepunkt PPT tar disse ettersom de ligger i Danvik skolekrets og at mange av barna i disse barnehagene begynner på Danvik skole.

Mange av prosjektene i Strømsø 2030 vil ha konsekvenser for behovet for, og bruken av spesialpedagogisk hjelp både direkte og indirekte, samtidig skal ordinære driftsoppgaver gjennomføres parallelt. Virksomheten har tett samarbeid med ordinær PPT både på ledernivå og gjennom ansattes deltagelse på tjenestemøter. De benytter samme fagsystem, samt samme maler og rutiner i forbindelse med utredninger som virksomhet PPT.

5. Sikre spesialpedagogisk hjelp

Dette kapitlet fokuserer på følgende problemstilling for revisjonen

1. I hvilken grad sikrer kommunen at barn under opplæringspliktig alder som har rett på spesialpedagogisk hjelp får tidlig hjelp og støtte til utvikling og læring?

Se revisjonskriteriene i kapittel 3

5.1. Kartlegging, henvisning og samarbeid

Revisjonskriterium:

- Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen, herunder
 - Barnehagen skal kartlegge og henvise barnet
 - Det skal være etablerte strukturer for samarbeid rundt et barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehage

Utdrag fra innsamlet data

Kommunen har sendt inn en rekke planer, rutiner og retningslinjer for det spesialpedagogiske arbeidet i kommunen.

Kommunens verdigrunnlag når det gjelder barnehagen er:

«Inkludering og tilhørighet er overordnede verdier for Drammen kommune og en styrkebasert tilnærming står sentralt i arbeidet med barn i barnehagene. Dette innebærer et fokus på styrker og ressurser. En systemteoretisk forståelse ligger til grunn, der ulike faktorer og betingelser i miljøet rundt barnet vektlegges. Møtene preges av anerkjennelse og respekt for den enkeltes subjektive opplevelse og mening skapes gjennom dialog.

I alt arbeid tjenestene utfører er barn, ungdom og foresatte aktive deltakere og skal bli hørt med utgangspunkt i egne ønsker og behov.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som vedkommer barn, jf. Artikkel 3 i Barnekonvensjonen.

Barnets rett til å gi uttrykk for sin mening forplikter kommunen til å la barnet uttale seg fritt og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med alder og modenhet jf. Artikkel 12 i Barnekonvensjonen.

Målsetting med den interne rutinebeskrivelsen er:

- å ivareta felles forståelse og lik praksis i arbeidet med tilrettelegging innenfor det ordinære barnehagetilbudet.
- å ivareta et likeverdig tilbud og inkludering av barn med rett til spesialpedagogisk hjelp.

- *å ivareta lik forvaltning jf. barnehagelovens kapittel VII.⁶»*

I kommunens rutine for samarbeid og veiledning knyttet til spesialpedagogisk hjelp § 31 kommer det frem at rutinen skal sikre et godt samarbeid mellom spesialpedagogen knyttet til saken og andre ansatte som enten er tilknyttet saken eller avdelingen barnet går på. Omfanget av veiledningen sees i sammenheng med det som er tildelt i enkeltvedtak § 31. Det er spesialpedagogen som er knyttet til saken som er ansvarlig for gjennomføring av veiledningen, etter behov og ønske fra alle parter involvert i saken. Det følger av rutinen at innholdet i samarbeidet og veiledningen kan være innspill til og gjennomgang av relevante dokumenter knyttet til saken.

Rutiner ved bekymring

Av innsendt dokumentasjon ser revisjonen at det er rutiner for å drøfte og ta opp bekymring rundt et barn ved alle barnehager. Her fremkommer det at når foresatte og/eller barnehagen er bekymret for barnets utvikling, skal barnehagepersonalet som vurderer at et barn kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp drøfte dette med styrer, pedagogisk leder og kollegaer. Det kan også være at det er behov for samarbeid mellom barnehagen, andre instanser, herunder PPT og foresatte.

I veilederen står det også at:

«Barnehagepersonalet skal følge med på alle barns trivsel og helhetlige utvikling, blant annet gjennom observasjoner i hverdagen, samspill med det enkelte barn og barnegruppen og i samarbeid med foresatte. I tilfeller der barnehagepersonalet oppdager barn som kan ha behov for spesialpedagogiske tiltak kan det være aktuelt å igangsette et mer systematisk dokumentasjons- og vurderingsarbeid. Slik dokumentasjon og vurdering kan f.eks. være egnede observasjonsskjemaer og/eller testverktøy.»

I samtalene med barnehagene, Pedagogisk fagteam og PPT fremkommer det at PPT skal gjennomføre to til fire besøk i barnehagene i løpet av et barnehageår, avhengig av størrelsen på barnehagen. Dette ble innført som rutine i avdeling nord i 2023 og avdeling sør i 2024. Dette følger også av innsendte rutine for barnehagekontaktens oppgaver og annen dokumentasjon. I og med at dette er en ny rutine og praksis er det vanskelig å si om den følges, men alle barnehagene revisjonen snakket med har så langt i barnehageåret hatt ett eller to besøk fra PPT innen juni 2024.

I samtalene med spesialpedagogene i barnehagene revisjonen besøkte, kom det frem at når barnehager og/eller foresatte var bekymret for barn gjorde de en del undersøkelser og iverksatte ulike tiltak før de drøftet barnet med PPT på kontaktmøtene. I disse kontaktmøtene fikk barnehagene veiledning om ytterligere tiltak de kunne prøve. Om PPT og barnehagen ble enig i at det ikke var hensiktsmessig å prøve ut flere tiltak, var det tid for å henvise barnet til PPT.

Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam forteller i intervjuer at:

«Det er et ønske om at spesialpedagogene i barnehagene deltar på disse kontaktmøtene, både fra PPT og fra pedagogisk team. Det som hindrer det i noen tilfeller er at styrer ikke avsetter tid for at spesialpedagogene skal kunne delta. Inntrykket er at de kontaktmøtene gjennomføres og er nyttige. Spesialpedagogene kunne ha nytte av å være med og bidra, da de er en ressurs også på det allmennpedagogiske opplegget i den enkelte barnehage.»

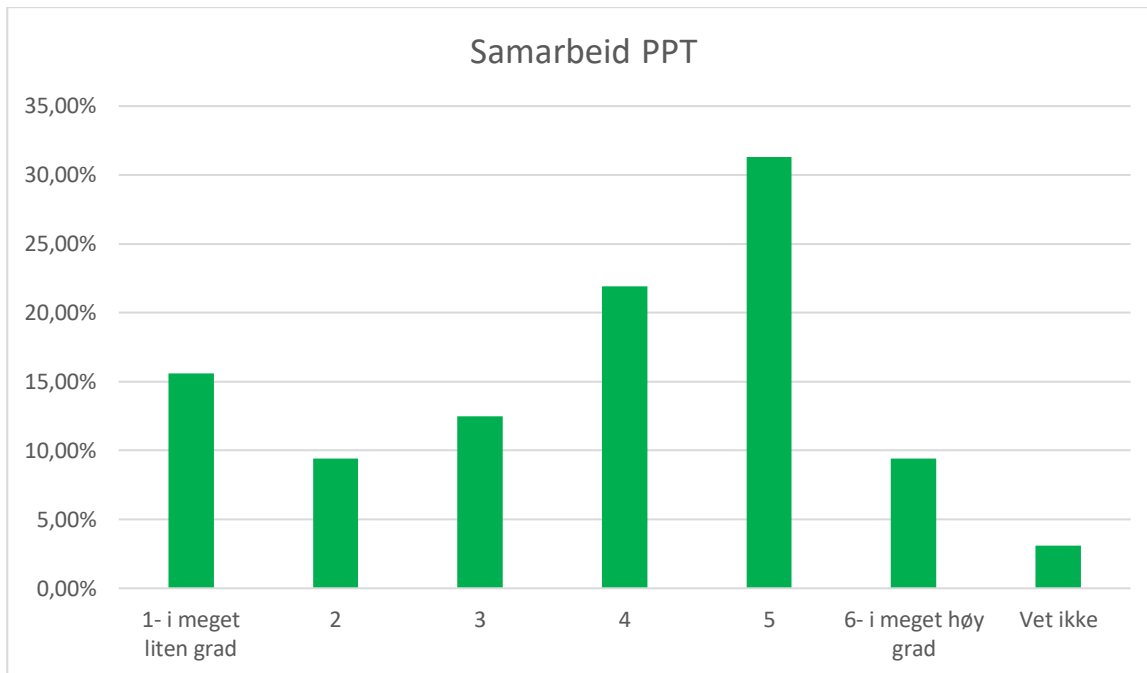
Ved henvisningen bør det legges ved relevant dokumentasjon, for eksempel hvordan barnet har respondert på utprøvde tiltak, og kartlegginger og utredninger som er gjort av enten barnehagen. Revisjonen ser av innsendt dokumentasjon at det er rutiner og mal for utarbeiding av Pedagogisk rapport før oversendelse av henvisning til PPT. I samtalene og mappegjennomgangen ble det bekreftet at dette ble gjort. Det samme gjelder for

⁶ Barnehageloven kap. VII §31-40 – Saksang og intern rutinebeskrivelse

innhenting av samtykke fra foresatt for innsendelse av henvisning til PPT. Mappgjennomgangen viste at selv om kvaliteten av pedagogisk rapport jevnt over er god nok, gir noen av de pedagogiske rapportene revisjonen gikk igjennom et ufullstendig bilde av barnet, barnets utfordringer og iverksatte tiltak.

Samarbeid rundt enkeltbarn

Figur 4 Spørreundersøkelse spesialpedagog om samarbeid PPT (N=32)



Som nevnt i kap. 2 snakket revisjonen med fem ulike barnehager, noe vi spurte dem om var hvordan de opplevde samarbeidet med PPT i kartleggingsfasen og hvorvidt det var barnehagen som bestemte når det var tid for å henvise til PPT. Her fikk vi ulike svar, noen barnehager fortalte at de opplevde at de var avhengig av at PPT var enig i at henvisning kunne sendes inn. Forelå det ikke enighet om dette, ble vi fortalt at de opplevde at de ikke kunne sende inn henvisning til PPT. Andre barnehager fortalte at uansett om PPT var enig eller ikke var det de som avgjorde når det var tid for å sende inn henvisning. De vi snakket med i PPT fortalte alle at de ikke hadde myndighet til å nekte barnehagene å sende inn henvisning, men at dersom kartleggingene og pedagogisk rapport var mangelfull ville de be om mer informasjon fra barnehagene for å opplyse saken bedre.

I mappgjennomgangen fant vi ikke dokumentasjon på at PPT hadde motsatt seg at barnehagen skulle henvise i de sakene som ble gjennomgått. Det følger også at PPTs rutine «Henvisning for vurdering av barnets utvikling, lek og læring» at det er barnehagens leder som er prosesseier og har hovedansvaret for at barnet får det tilbudet som barnet har rett på, mens virksomhetsleder i PP-tjenesten er ansvarlig for saksgangen i PP-tjenesten.

Virksomhetsleder for PPT avdeling nord og sør forteller at:

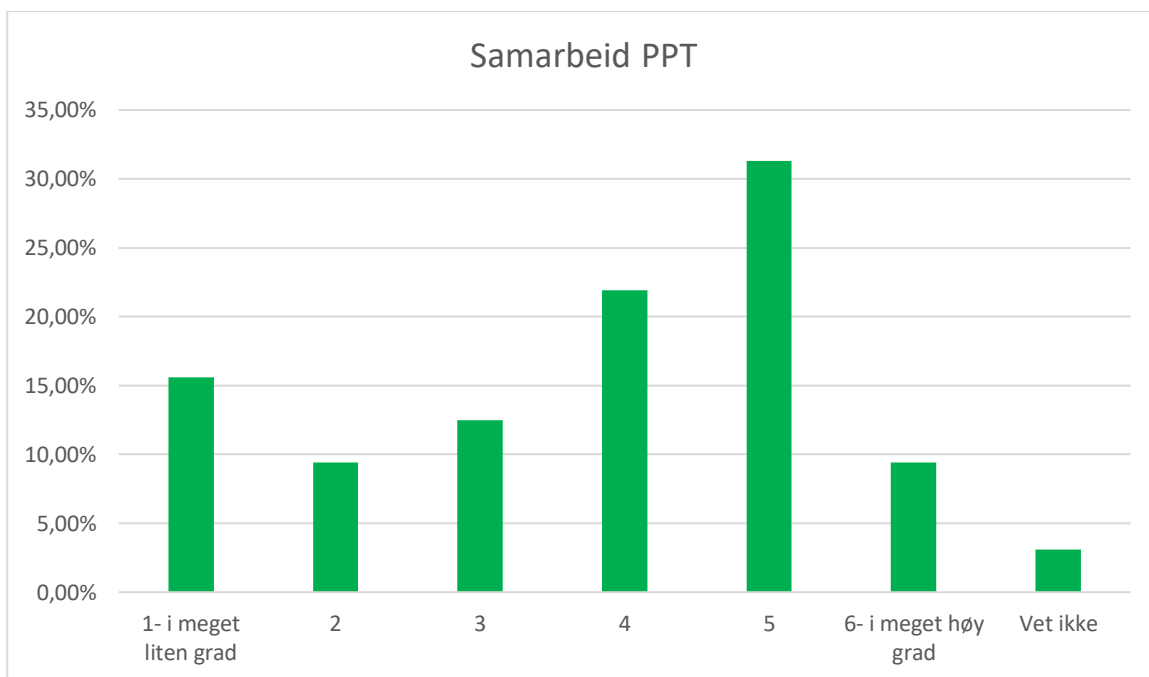
«Det er viktig å se på om samarbeidet kan styrkes ytterligere, at det snakkes høyt om rutiner og forventinger seg imellom. Barnehagene og skolene har ulike strukturer og organiseringer av den spesialpedagogiske hjelpen. For skolene ligger allerede ressursene til individuelt tilrettelagt undervisning i den tildelte rammen, mens for barnehagene overføres det ressurser fra Pedagogisk fagteam etter at barnet har fått vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dette er to ulike tildelingsmodeller som kan gi et ulikt utgangspunkt når barnehagen og skolen skal vurdere potensialet i det ordinære tilbudet før de henviser til PP-tjenesten.»

Prosjektet Alle skal med hadde fokus på at flere barn skulle få et tilfredsstillende tilbud innenfor det ordinære tilbudet. Dette prosjektet er nå gått inn som en del av arbeidet med Kompetanseløftet. Her erfarte vi at det er vanskelig å jobbe med å endre holdninger rundt praksis når barnehagene opplever at de har lite ressurser og handlingsrom i utgangspunktet.

Det kan være krevende samarbeid når barnehagen er opptatt av manglende ressurser, barnets atferd og individuelle behov for tilrettelegging, og PP-tjenesten retter fokus mot systemet ved f.eks. faktorer som struktur og organisering i barnehagen. PPT erfarer flest gode samarbeidssituasjoner.»

I spørreundersøkelsen svarer 31,3% av støtte og spesialpedagogene at de samarbeider godt med PPT, mens 15,6% svarer at de samarbeider i liten grad med PPT.

Figur 5 Spørreundersøkelse spesialpedagog om samarbeid PPT (N=32)



Revisjonens vurderinger og konklusjon

Vurdering

I kommunens rutine for samarbeid og veiledning knyttet til spesialpedagogisk hjelp § 31 kommer det frem at rutinen skal sikre et godt samarbeid mellom spesialpedagogen knyttet til saken og andre ansatte som enten er tilknyttet saken eller avdelingen barnet går på. Omfanget av veiledningen sees i sammenheng med det som er tildelt i enkeltvedtak § 31. Det er spesialpedagogen som er knyttet til saken som er ansvarlig for gjennomføring av veiledningen, etter behov og ønske fra alle parter involvert i saken. Det følger av rutinen at innholdet i samarbeidet og veiledningen kan være innspill til og gjennomgang av relevante dokumenter knyttet til saken.

Det bekreftes i samtaler med både ansatte og ledere at rutinen er kjent og tatt i bruk. Det kommer også frem at PPT gjennomfører to til fire besøk i barnehagen i løpet av et barnehageår, avhengig av størrelsen på barnehagene. Dette bekreftes også i innsendt dokumentasjon.

Det kommer frem av den tilsendte dokumentasjonen og de bekreftes i intervjuene at kommunen har en god rutine på å kartlegge og henvise barn der barnehagen eller foresatte mener barnet har særlige behov.

Imidlertid kommer det frem i undersøkelsen at samarbeidet mellom PPT og barnehagene revisjonen snakket med opplevdes ulikt og revisjonens vurdering er at dette samarbeid bør forbedres.

Konklusjon

Drammen kommune sørger for at barn i barnehagen med særlige behov kartlegges og henvises til PPT for sakkyndig vurdering.

Drammen kommune bør arbeide for et bedre og likt samarbeid mellom PPT og alle barnehagene i kommune, private så vel som kommunale.

5.2. Samtykke og foreldreinvolvering

Revisjonskriterier:

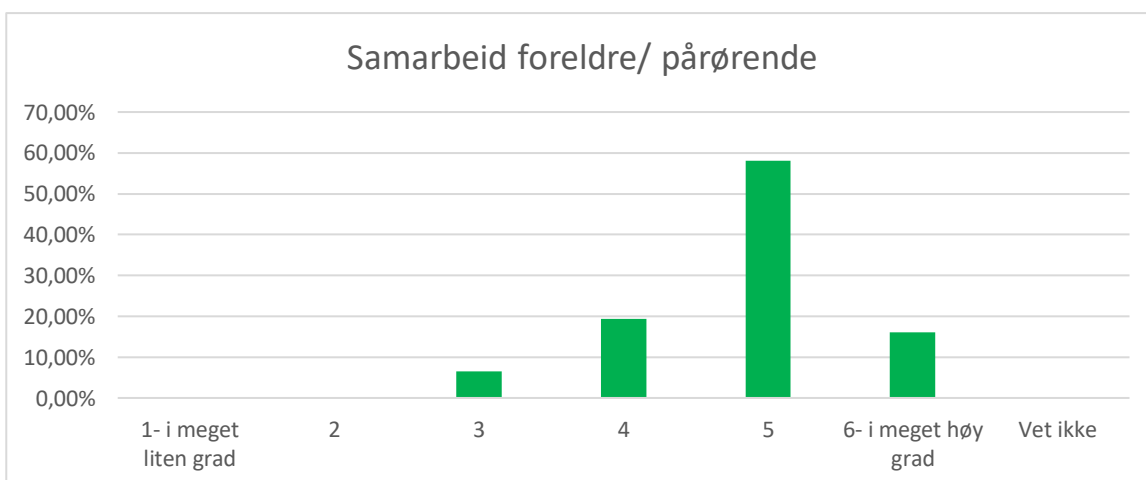
- Før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal kommunen innhente samtykke fra barnets foresatte.
- PPT skal involvere foresatte og barna i alle deler av prosessen og deres syn skal tillegges stor vekt
- Kommunen skal gjøre de foresatte kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og gi dem mulighet til å uttale seg før det fattes vedtak.

Utdrag fra innsamlet data

Det fremkommer av ovennevnte rutine at bekymrings saker knyttet til enkelte barn skal drøftes i kontaktmøtene og at det skal drøftes henvisning til PPT. Det følger av innsendte rutiner og praksis at det innhentes samtykke fra foresatte til å drøfte barnet før slike møter.

I spørreundersøkelsen svarer nær alle av spesialpedagogene at de samarbeider godt med de foresatte og dette bekreftes i samtaler med foresatte. Av innsendt dokumentasjon fremkommer at kommunen også har rutiner for å sikre et slik samarbeid.

Figur 6 Spørreundersøkelse spesialpedagoger om samarbeid foreldre



Det fremkommer også av samtaler med ansatte i PPT at de er kjent med hvilke barnehager de har ansvaret for. Det er også sendt inn dokumentasjon som bekrefter dette.

I kommunens rutine som heter Barnehageloven kap. VII § 31-40, saksgang og intern rutinebeskrivelse, fase 3 – sakkyndig vurdering står det at foresatte og barn involveres i alle deler av prosessen. Dette gjennomføres ved en foreldresamtale. Ifølge rutinen gjennomføres en foreldresamtale under PPTs utredning av barnet. Videre fremkommer det av rutinen at foresatte gjøres kjent med den sakkyndige vurderingen og får anledning til å stille spørsmål. Det kommer frem av den oversendte dokumentasjonen at kommunen innhenter samtykke fra foresatte. Dette bekreftes i samtalene med både PPT og barnehagene, samt i mappegjennomgangen.

Revisjonens vurdering og konklusjon

Vurdering

Når barnehagen er bekymret for et barns utvikling bør det være en åpen og god dialog mellom barnehagen og foreldrene. Foreldrene skal få tydelig og god informasjon om det barnehagen vurderer, planlegger og iverksetter, og barnehagen må lytte til foreldrenes syn og vurderinger. Det samme gjelder dersom det er andre instanser, for eksempel helsestasjonen, som er bekymret for barnets utvikling.

Dette betyr at barnehagen, eventuelle andre instanser, og også PP-tjenesten, har ansvar for å samarbeide med foreldrene gjennom de ulike fasene i prosessen slik at barnet får et godt tilbud hele veien.

Revisjonen har på bakgrunn av ovennevnte vurdert at foresatte får mulighet til å uttale seg og blir involvert gjennom hele prosessen og gjøres kjent med innholdet i sakkyndig vurdering. Revisjonen finner også at kommunen innhenter samtykke før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering og det treffes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Konklusjon

Drammen kommune sørger for at det hentes inn samtykke fra foresatte før henvisning til PPT og før det treffes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Drammen kommune sørger for at foresatte og barn blir involvert i alle deler av prosessen og deres syn tillegges stor vekt.

Drammen kommune sørger for at foresatte gjøres kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og gir dem mulighet til å uttale seg før det fattes vedtak.

5.3. Sakkyndig utredning og vurdering

Revisjonskriterier:

- PPT skal utrede og utarbeide sakkyndig vurdering innen rimelig tid
- PPT skal vurdere barnets beste
- PPT skal utarbeide sakkyndig vurdering som ivaretar krav til innhold, herunder utrede barnet

Utdrag fra innsamlet data

Kommunen har sendt inn en rekke planer, rutiner og retningslinjer for PPTs arbeid med sakkyndig vurdering i kommunen.

PPT har utarbeidet rutiner for blant annet:

- Inntak av henvisning og oppretting av saksmappe
- Henvisning for vurdering av barnets utvikling, lek og læring
- Invitasjon til førstegangssamtale med barn/elev/foresatte
- PPT utredning
- PPT testing og kartlegging
- Drøftings og tilbakemelding
- Ferdigstillelse av oppdrag
- Behov for spesialpedagogisk hjelp ved logopedtjenester m.m

Felles for de fleste av rutinene er at de beskriver formål, angir ansvar og en beskrivelse av aktivitetene, roller og tidspunkt.

I rutinen «Medvirknings og samarbeid med barn/elev og foresatte som mottar tjenester fra PP-tjenesten» er verdigrunnlaget for PPTs arbeid beskrevet som:

«I tråd med Drammen kommunes folkehelsestrategi baseres arbeidet i PP-tjenesten på en styrkebasert tilnærming.

Dette innebærer å ha fokus på styrker og ressurser. Mennesket ses på som kompetent og med evne til å ta ansvar.

En forståelse der ulike faktorer og betingelser i miljøet vektlegges ligger til grunn. Kommunikasjon forstås ut fra et helhetlig perspektiv og bevissthet om at alle deltagerne er i gjensidig påvirkning.

Møtene preges av anerkjennelse og respekt for den enkeltes subjektive opplevelse og mening skapes gjennom dialog. I PP-tjenesten snakker vi med barn/unge og foresatte og tar svarene deres på alvor. I alt arbeid tjenesten utfører er barn, ungdom og foresatte aktive deltakere og skal bli hørt med utgangspunkt i egne ønsker og behov.

Inkludering og tilhørighet er sentrale verdier. I Rammeplan for barnehagen fremheves at barnehagen skal være et inkluderende fellesskap hvor barn blir hørt og kan delta. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 (LK 20) vektlegger likeledes opplevelse av tilhørighet og betydningen av at hver elev kan ivareta og utvikle sin identitet i et inkluderende og mangfoldig fellesskap.»

Rimelig tid

Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn at innen rimelig tid tilsier at den totale saksbehandlingstiden fra henvisning foreligger til sakkyndig vurdering skal være ferdig er 3 måneder. Kommunen har lagt ved oversikt over gjennomsnittlig ventetider i PPT i perioden 2020 til 19. april 2024.

Figur 7 Oversikt over saksbehandlingstid sakkyndig vurdering 2020-2024

Tjeneste	2020	2021	2022	2023	2024
Barnehage PPT	Ventedager før oppstart 92	Ventedager før oppstart 99	Ventedager før oppstart 70	Ventedager før oppstart 52	Ventedager før oppstart 35 Dager under behandling 52

					Total saksbehandlingstid 87
Barnehage Knutepunkt Strømsø	Ventedager før oppstart 94	Ventedager før oppstart 95	Ventedager før oppstart 88	Ventedager før oppstart 91	Ventedager før oppstart 73 Dager under behandling 56 Total saksbehandlingstid 129
Skolestartere PPT	Ventedager før oppstart 95	Ventedager før oppstart 79	Ventedager før oppstart 94	Ventedager før oppstart 55	Ventedager før oppstart 32 Dager under behandling 76 Total saksbehandlingstid 108
Skolestartere Knutepunkt Strømsø	Ventedager før oppstart 161	Ventedager før oppstart 89	Ingen data foreligger	Ventedager før oppstart 91	Ventedager før oppstart 82 Dager under behandling 69 Total saksbehandlingstid 151

I samtaler med ansatte i PPT kom det frem at totale antall dager fra henvisning foreligger til sakkyndig vurdering er lengre enn tre måneder og at det er ventelister i tjenesten. Det ble imidlertid sagt at tjenesten har innført en ny rutine for å prøve å få ned saksbehandlingstiden. Det foreligger nå et krav om at PPT-rådgiverne har seks uker på å ferdigstille den sakkyndige vurderingen når de først starter å arbeide med den.

Det ble bekreftet i samtale med barnehagene og skolene at PPT ikke utarbeidet sakkyndig vurdering innen rimelig tid. Flere vi snakket med hadde opplevd at det kunne ta opptil et år fra henvisning ble sendt inn til de mottok sakkyndig vurdering.

Mappegjennomgangen bekrefter at kommunen har ventelister og at det ikke utarbeides sakkyndig vurdering innen rimelig tid. Mappegjennomgangen viser likevel at fra saksbehandler begynner å arbeide med sakkyndig vurdering tar det i hovedsak seks uker, noe som er i samsvar med den nye rutinen i PPT.

PP-tjenesten har videre utviklet systemer for at PP-rådgiver skal ta ut sakkyndighetsoppdragene fortløpende, men gjeldende strategi er å fokusere mest på gjennomstrømningen ved at arbeidet blir mer konsentrert. Dette tenker virksomhetsleder er det mest fornuftige.

Virksomhetsleder for PPT nord og sør forteller i intervju at:

«PP-tjenesten har i sitt arbeid hatt (og har fortsatt) mye fokus på at det er de barna som ikke får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære barnehage tilbudet som skal vurderes av PPT ift. behov for spesialpedagogisk hjelp. Har barnehagen tatt ut potensialet i det ordinære tilbudet før man vurderer om barnet trenger spesialpedagogisk hjelp, så det er det de barna som trenger det som får denne hjelpen.

Ny praksis kom etter tilsyn fra Statsforvalter (januar 2024), med en påfølgende høy motivasjon om å endre praksis innad i tjenester. Det som er bra med den nye rutinen er at den gir en høyere trygghet i at man tar ut potensialet som tjenesten har. Tidligere sto mange saker oppe samtidig, som skapte en usikkerhet om man jobbet effektivt nok, og mange oppgaver og holde styr på for den enkelte rådgiver. Nå er det tydeligere at når saken åpnes så er det sakkyndig vurdering som skal gjøres. Det er stor tro på at dette er en bedre praksis, både for en bedre hverdag for saksbehandlere og på sikt få ned ventelistene. Det er en strømlinjeformet praksis, som gir en tydeligere løype i prosessen også for barnehage og foresatte.»

Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen, jf. barnehageloven § 31 fjerde ledd. Dette innebærer at kommunen har ansvaret for å stille nødvendige ressurser til disposisjon slik at det ikke oppstår ventelister. Revisjonen spurte både ledelsen og ansatte i PPT om dagens ressurser var tilstrekkelig til å få en saksbehandlingstid i samsvar med gjeldende regelverk, de fleste svarte nei.

Statsforvalteren påpekte i sitt tilsyn med kommunen på dette området i 2021 at Drammen kommune og PPT ikke sørger for å utarbeide de sakkyndige vurderinger så snart som mulig. Statsforvalteren fant av innsendt dokumentasjon at det tok alt fra to til syv måneder fra PPT mottar en henvisning til sakkyndig vurdering foreligger. Statsforvalteren gav kommunen pålegg der de ba kommunen sørge for at PPT utarbeidet sakkyndig vurdering så snart som mulig.

Virksomhetsleder for Knutepunkt Strømsø og herunder PPT tjenesten forteller om saksbehandlingstid at:

«Knutepunkt Strømsø vurderte at det måtte gjøres en målrettet innsats for å få ned ventelistene. Dette betød for en periode, hvor samarbeidspartnere ble informert om dette, aktiviteten på systemarbeid ble redusert. I hovedsak dreide dette seg om deltakelse i ulike møter og forum. Dette har blitt opplevd som positivt for rådgiverne, å ta ned stresset som ligger i å ha en liste med saker på vent.

Det har også blitt presisert ovenfor rådgiverne at det er viktig å journalføre eventuelle utenforliggende faktorene som påvirker saksbehandlingstiden, som manglende primærpersoner i barnehage, foreldre som ikke møter, familier som er borte over tid og lignende.

I perioden hvor PPT tok ned møtetiden i andre fora, så tok barnehagelaget de henvendelsene og kunne svare også PPTs sine områder inn mot barnehagene. Hadde ikke dette barnehagelaget vært operativ, så måtte det blitt organisert annerledes for å ivareta systemarbeidet og kontakten ut i barnehagene.

På spørsmål om systemarbeidet har lidd under satsningen på å få ned ventelistene, peker leder på at det kanskje har vært enkelte som har opplevd PPT som mer utilgjengelig. Men systemarbeidet er ellers en veldig høy prioritet i tjenesten, og er også noe av kjernen til metodikken til knutepunkt.

Barnehagelaget er godt kjent med hverandres oppgaver, og rutinert på å tenke samhandling og helhetlige løsninger.

Nå er ny rutine at det skal være 6 uker fra rådgivere åpner saken til den skal ferdigstilles, på lik linje med de andre sonene. Det er også teammøte hvor det gjennomgås saksmengden for kontoret, som tar ned sårbarheten ved for eksempel sykdom og gir en jevn fordeling av saker.»

Krav til sakkyndig vurdering

Når det gjelder PPTs utredning er utgangspunktet for utredningsarbeidet henvisningsskjemaet og pedagogisk rapport fra barnehagen. Dersom dette ikke er tilstrekkelig informasjon for PPT til å gjøre en sakkyndig vurdering, må PPT gjøre egne undersøkelser. Dette for å sikre at saken er opplyst så godt som mulig før de utarbeider en sakkyndig vurdering.

Innsendt dokumentasjon viser at kommunen har utarbeidet rutiner for utredningsfasen og det bekreftes i samtale at disse er kjent og tatt i bruk i organisasjonen. Mappedgjennomgangen viser også at PPT gjennomfører samtaler med foresatte, at de er i barnehagene, observerer barnet og har samtaler med barnehagene enten i forkant av henvisningen og/eller i utredningsfasen. I tillegg fremkommer det at PPT utfører ulike kartlegginger/tester.

Når det gjelder utredningsarbeidet forteller Virksomhetsleder for PPT nord og sør at:

«Det er rutiner for dette i tjenesten. Hovedregelen er at man skal ut i barnehagen å observere barnet, i ulike situasjoner. Dette gjøres også. Det kan komme bemerkninger om at tiden PPT bruker på kartlegging har vært for liten. Det er viktig å huske at vurderingene også gjøres på bakgrunn av andre data, særlig pedagogisk rapport fra barnehagen. Der hvor det er en uenighet om antall vedtakstimer, så kan diskusjon om opplevelsen av barnets situasjon og behov variere mellom barnehagene og PPT. (...)

De pedagogiske rapportene fra barnehagene oppleves gode med gode beskrivelser av barnets behov. Det er vurderinger om hva barnet trenger som er vanskelig, og det er derfor viktig å kunne veilede på systemnivå og drøfte tiltak som kan testes ut.

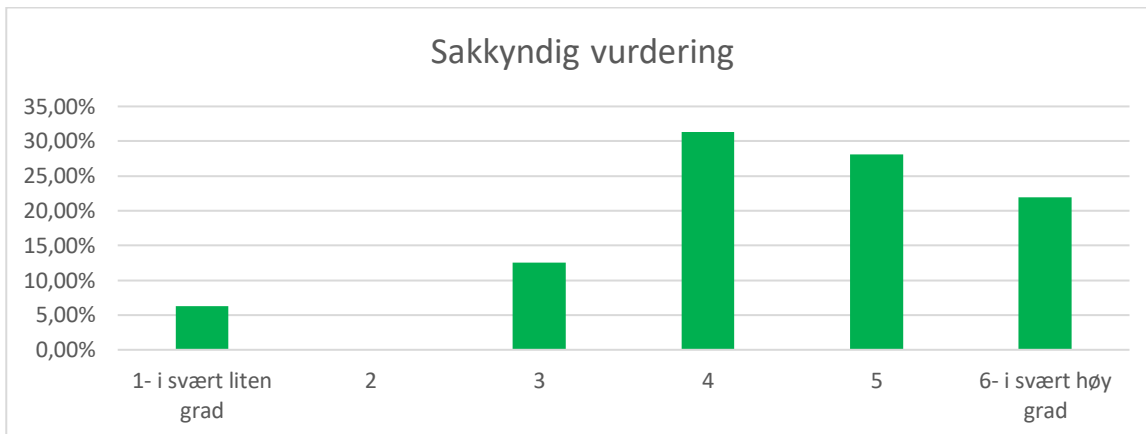
Det er utarbeidet et verktøy «kartlegging i lek og læring», som skal hjelpe barnehagen ved bekymring rundt barnet. Det er viktig at dette tas i bruk som et hjelpemiddel ved bekymring, og ikke kun når det skal sendes inn henvisning til PPT. Det er nok noe å hente i at disse verktøyene brukes riktig og på riktig tidspunkt i barnehagene. Det er en sikkerhet for barnet at de riktige ting har blitt observert og vurdert.»

Virksomhetsleder for Knutepunkt Strømsø forteller at:

«PPT innhenter data fra ulike kilder, viktig å snakke med de som kjenner barnet best. Det tas også opp regelmessig om observasjon har gitt svar på det PPT lurer på, eller om det trengs ytterligere innhenting eller observasjon.

Pedagogiske rapporter er viktig for å kunne gi et bilde av barnets behov, og det er en tilbakemelding om at disse kan variere. Vente på informasjon fra barnehagene og pedagogisk rapport skjer ofte.»

Figur 8 Spørreundersøkelse spesialpedagoger sakkyndig vurdering



I spørreundersøkelsen svarer hovedvekten av støtte- og spesialpedagogene at sakkyndig vurdering gir en god beskrivelse av barnets situasjon og behov. Bare 6,3% svarer at den sakkyndige vurderingen bare i liten grad gir en god beskrivelse av barnets situasjon. Likevel kommer det frem i samtalen med barnehagene at noen opplever at PPTs observasjoner av barnet i barnehagen fremstår som mangelfull.

Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam forteller i intervjuer at:

«Vedrørende sakkyndig vurdering så er inntrykket at vurderingene har blitt bedre etter tilsyn fra statsforvalter i 2021. Det er ingen særlige bemerkninger om at sakkyndig vurderinger ikke samsvarer eller ikke er et godt verktøy for pedagogene. Sakkyndige vurderinger kan være et øyeblikksbilde, så da tilpasser pedagogene etter barnets nye behov. Det er nok barnehager som ikke er enige i vurderingene, men dette må nok sees i sammenheng med behovet for ressurser i enkelte barnehager. Dette er ikke en problemstilling på samme måte i skole. (...)

Det er ingen kjente forskjeller mellom PPT-sonene. Lang saksbehandlingstid i PPT påvirker ikke Pedagogisk fagteam i noen særlig grad, de blir uansett ikke koblet på før vurdering foreligger. Det viktige er da å fatte et vedtak så raskt som mulig. Hvis det er barn som har åpenbare utfordringer så kan det fattes et midlertidig vedtak, så kommer sakkyndig vurdering senere. Det utløser noen ressurser som kan gjøre hverdagen lettere, men løser ikke utviklingsutfordringene som PPT kan komme med konkrete tiltak på.»

Medvirkning

Som nevnt over følger det av kommunens rutine «Barnehageloven kap. VII § 31-40», saksgang og intern rutinebeskrivelse, fase 3 – sakkyndig vurdering at foresatte og barn skal involveres i alle deler av prosessen. Dette gjennomføres ved en foreldresamtale. Ifølge rutinen gjennomføres en foreldresamtale under PPTs utredning av barnet. Videre fremkommer det av rutinen at foresatte gjøres kjent med den sakkyndige vurderingen og får anledning til å stille spørsmål. Det kommer frem av den oversendte dokumentasjonen at kommunen innhenter samtykke fra foresatte. Dette bekreftes i samtalene med både PPT og barnehagene, samt i mappegjennomgangen.

Statsforvalteren sier i rapporten fra deres tilsyn i 2021 at å møte og bli kjent med barnet i forskjellige situasjoner, er viktig for utredningen og tilrådingen. Hvis PP-tjenesten ikke har hatt kontakt med barnet, kan det stilles spørsmål ved om utredningen er faglig god nok.

I de sakkyndige vurderingene revisjonen har mottatt og mappegjennomgangen fremkommer det at PPT gjennomfører observasjoner av barnet og samtaler med foresatte. Dette bekreftes også i intervjuene vi har hatt med foresatte.

I kommunens rutine Barnehageloven kap. VII § 31-40, saksgang og intern rutinebeskrivelse, fase 3 som heter sakkyndig vurdering, står det at foresatte og barn involveres i alle deler av prosessen. Videre står det at barnets stemme skal innhentes. Innhenting av barnets meninger (vår understrekning) og tanker gjennomføres blant annet ved å snakke med barnet selv, eller eventuelt med foresatte, barnehagens ansatte, gjennom observasjon, barnets tegninger eller annet.

PPT har et eget avsnitt i den sakkyndige vurderingen som heter «Punkter fra samtale med barnet som har betydning for vurderingen». Under dette punktet fremkommer det hva PPT har snakket med barnet om. Dersom det ikke har vært mulighet for å snakke med barnet opplyser PPT om dette og hva som gjør at de ikke har kunnet foreta en samtale med barnet.

I en av de sakkyndige vurderingene som er sendt til revisjonen står det «*Samtale direkte med xx har blitt vurdert. Xx har ingen verbale ord å beskrive situasjoner med. Det vurderes derfor å være til barnets beste å innhente opplysninger fra observasjon og informasjon fra omgivelsene, slik at xx sitt uttrykk blir en del av vurderingen.*»

Foresatte og barnet skal ikke bare involveres i alle deler av utredningsprosessen, deres syn skal også tillegges stor vekt når de utarbeider den sakkyndige vurderingen.

I samtalene med foresatte, barnehagene og PPT blir det bekreftet at de kjenner til både rutinen og at dette gjennomføres i praksis. Det blir sagt at det er dialog mellom PPT, barnehagene og foresatt og barnet. I mappene og sakkyndige vurderinger gjenfinner revisjonen denne dialogen.

Barnets beste

Det er også et krav om at det skal komme frem av den sakkyndige vurderingen at PPT har vurdert barnets beste. Det ble påpekt av Statsforvalteren i deres tilsynsrapport fra 2021 at dette manglet i de sakkyndige vurderingene de hadde fått oversendt og at de dermed ikke kunne se av den sakkyndige vurderingen at det var gjort en helhetlig vurdering av barnets beste. I ettertid har PPT utarbeidet en ny mal for sakkyndig vurdering og her fremkommer det at i arbeidet med sakkyndig vurdering foretas en helhetlig vurdering av barnets beste. Revisjonen ser av innsendt sakkyndig vurdering av nyere dato og i mappegjennomgangen at den nye malen er tatt i bruk. Videre fremkommer det i de sakkyndige vurderingene revisjonen har gått igjennom av nyere dato at PPT i praksis foretar en helhetlig vurdering av barnets beste.

Virksomhetsleder for PPT nord og sør forteller om dette i intervjuet at:

«Siden kommunesammenslåingen i 2020, har det vært et satsingsområde for PP-tjenesten å kunne samarbeide godt med barnet i sakkyndighetsarbeidet og at barnets stemme skal komme tydelig fram i vurderingen. Etter at Statsforvalteren påpekte mangler i PP-tjenestens barnets beste vurderinger har dette også vært et utviklingsarbeid.»

Når det gjelder innholdet i de sakkyndige vurderingene fremkommer det at PPT gjør rede for omfang av spesialundervisning, om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet, realistiske mål for barnets utvikling, om det foreligger en sen utvikling og lærevansker hos barnet og hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling.

Statsforvalteren påpekte i sin tilsynsrapport at PPT ikke tidfestet hvor mye av tiden som skal gå med til de ulike formene for hjelp og dermed fant de at PPT ikke gjorde rede for og tar stilling til hvordan hjelpen skal

organiseres. I de innsendte sakkyndige vurderingene fremkommer det at virksomhetene etter tilsynet gjør rede for og tar stilling til hvordan hjelpen skal organiseres.

Revisjonens vurderinger og konklusjon

Vurdering – Rimelig tid

Når det gjelder saksbehandlingstid setter barnehageloven ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp, men det legges til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig.

Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn at innen rimelig tid tilsier at den totale saksbehandlingstiden **fra henvisning foreligger til sakkyndig vurdering skal være ferdig er 3 måneder** (vår utheving).

I samtaler med ansatte i PPT kom det frem at totale antall dager fra henvisning foreligger til sakkyndig vurdering er lengre enn tre måneder og at det er ventelister i tjenesten. Det ble imidlertid sagt at tjenesten har innført en ny rutine for å prøve å få ned saksbehandlingstiden. Det foreligger nå et krav om at PPT-rådgiverne har seks uker på å ferdigstille den sakkyndige vurderingen når de først starter å arbeide med den. Seks ukers frist starter ikke å løpe når henvendelsen kommer inn til PPT, men først når saksbehandleren faktisk starter å arbeide med saken. Dette ble bekreftet i mappegjennomgangen som revisjonen gjennomførte.

Mappegjennomgangen viste også at i flere saker var ikke den sakkyndig vurdering utarbeidet innen det var gått 3 måneder fra den kom inn til PPT.

På bakgrunn av ovennevnte finner revisjonen at kommunen ikke sørger for at PPT utarbeider de sakkyndige vurderingene innen rimelig tid.

Revisjonen vil her fremheve at de vi snakket med i PPT, pekte på at dagens ressurser ikke var tilstrekkelig til å få en saksbehandlingstid i tråd med gjeldende regelverk. Dette underbygges av at kommunen, til tross for nye rutiner, ikke har klart å få en saksbehandlingstid i tråd med gjeldende regelverk etter Statsforvalteren tilsyn i 2021.

Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen, jf. barnehageloven § 31 fjerde ledd. Dette innebærer at kommunen har ansvaret for å stille nødvendige ressurser til disposisjon slik at det ikke oppstår ventelister. Revisjonen spurte både ledelsen og ansatte i PPT om dagens ressurser var tilstrekkelig til å få en saksbehandlingstid i samsvar med gjeldende regelverk, det vil si å få vekk ventelistene, de fleste svarte nei. Revisjonen mener derfor at kommunen bør vurdere om PPT har tilstrekkelig ressurser til å løse sitt mandat med å utarbeide sakkyndig vurdering innen rimelig tid.

Vurdering – Sakkyndig vurdering

I spørreundersøkelsen svarer hovedvekten av støtte- og spesialpedagogene at sakkyndig vurdering gir en god beskrivelse av barnets situasjon og behov. Bare 6,3% svarer at den sakkyndige vurderingen bare i liten grad gir en god beskrivelse av barnets situasjon.

Når det gjelder innholdet i de sakkyndige vurderingene fremkommer det at PPT gjør rede for omfang av spesialundervisning, om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet, realistiske mål for barnets utvikling, om det foreligger en sen utvikling og lærevansker hos barnet og hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling.

Revisjonens samlede vurdering er at PPT opplyser saken så godt som mulig før de utarbeider den sakkyndige vurderingen og at innholdet i de sakkyndige vurderingene oppfyller krav til innhold.

Vurdering – Medvirkning

Som nevnt over følger det av kommunens rutine «Barnehageloven kap. VII § 31-40», saksgang og intern rutinebeskrivelse, fase 3 – sakkyndig vurdering at foresatte og barn skal involveres i alle deler av prosessen. Dette gjennomføres ved en foreldresamtale. Ifølge rutinen gjennomføres en foreldresamtale under PPTs utredning av barnet. Videre fremkommer det av rutinen at foresatte gjøres kjent med den sakkyndige vurderingen og får anledning til å stille spørsmål. Det kommer frem av den oversendte dokumentasjonen at kommunen innhenter samtykke fra foresatte. Dette bekreftes i samtalene med både PPT og barnehagene, samt i mappegjennomgangen.

Foresatte og barnet skal ikke bare involveres i alle deler av utredningsprosessen, deres syn skal også tillegges stor vekt når de utarbeider den sakkyndige vurderingen.

I samtalene med foresatte, barnehagene og PPT blir det bekreftet at de kjenner til både rutinen og at dette gjennomføres i praksis. Det blir sagt at det er dialog mellom PPT, barnehagene og foresatt og barnet. I mappene og sakkyndige vurderinger gjenfinner revisjonen denne dialogen.

Vurdering – Barnets beste

Det er også et krav om at det skal komme frem av den sakkyndige vurderingen at PPT har vurdert barnets beste. Det ble påpekt av Statsforvalteren i deres tilsynsrapport fra 2021 at dette manglet i de sakkyndige vurderingene de hadde fått oversendt og at de dermed ikke kunne se av den sakkyndige vurderingen at det var gjort en helhetlig vurdering av barnets beste. I ettertid har PPT utarbeidet en ny mal for sakkyndig vurdering og her fremkommer det at det i arbeidet med sakkyndig vurdering foretas en helhetlig vurdering av barnets beste.

Det er revisjonens oppfatning at de oversendte sakkyndige vurderingene inneholder en helhetlig vurdering av barnets situasjon hvor barnets behov for utvikling og læring avveies mot andre behov. Revisjonen ser av innsendt dokumentasjon hvordan PPT har vurdert barnets beste i de innsendte sakkyndige vurderinger som er utarbeidet etter Statsforvalteren sitt tilsyn i 2021. Etter revisjonens oppfatning vurderer PPT hva som er barnets beste når de utarbeider sakkyndige vurdering.

Konklusjon

Drammen kommunen sørger ikke for at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig og innen rimelig tid. I den forbindelse bør kommunen se på om PPT har tilstrekkelige ressurser til å utarbeide sakkyndige vurderinger innen rimelig tid.

Drammen kommune sørger for at PPT opplyser saken så godt som mulig før de utarbeider sakkyndige vurderinger og at innholdet i de sakkyndige vurderingene oppfyller krav til innhold.

Drammen kommune sørger for medvirkning av foresatte og barn i alle deler av utredningsprosessen og at deres syn tillegges vekt når de utarbeider den sakkyndige vurderingen.

Drammen kommune sørger for at barnets beste vurderes i de sakkyndige vurderingene.

5.4. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp innen rimelig tid.

Utdrag fra innsamlet data

Kommunen hadde i mars 2024, 270 barn som hadde vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Kommunen har sendt inn en rekke planer, rutiner og retningslinjer for utarbeidelse av vedtak om spesialpedagogisk hjelp i kommunen.

Kommunen har blant annet lagt ved:

- Rutine for enkeltvedtak § 35 – rutinen beskrive hva vedtaket skal inneholde og hvem som er ansvarlig for å treffe vedtaket. I tillegg beskriver rutinen at det skal ikke treffes vedtak før
 - Sakkyndig vurdering er ferdigstilt og gjennomgått med foresatte og barnehagen
 - samtykke fra foresatte er mottatt
 - og at vedtaket skal treffes innen tre uker

Kommunen har også utarbeidet mal for Informert samtykke som foresatte skal signere før vedtak treffes. I tillegg har kommunen utarbeidet mal for enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

I kommunens rutine Barnehageloven kap. VII § 31-40, saksgang og intern rutinebeskrivelse, fase 4 fremkommer det at

«Når sakkyndig vurdering er mottatt, skal kommunen vurdere og avgjøre om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp. Myndigheten til å fatte enkeltvedtak etter §31 er i Drammen kommune lagt til Virksomhet spesialpedagogiske tjenester barnehage. Det skal alltid fattes enkeltvedtak i etterkant av sakkyndig vurdering, også ved nullvedtak. Når det fattes enkeltvedtak, utløses foreldrenes klagerett (jf. forvaltningsloven §28)

Det er enkeltvedtaket som setter rammen for hva slags hjelp barnet har rett på. Antas barnets behov å være stabilt og sakkyndig vurdering fortsatt er dekkende, kan enkeltvedtaket gjelde for mer enn ett år.»

Kommunen skal innhente samtykke fra foreldrene før den fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

I intervjuene kommer det frem at saksbehandlerne i Pedagogisk fagteam ikke vil treffe vedtak om spesialpedagogisk hjelp før det foreligger samtykke fra foresatte, og at de alltid etterspør samtykke der det mangler. De ansatte var kjent med kommunens rutiner på området og de er tatt i bruk. Mappedgjennomgangen og innsendt dokumentasjon bekrefter at samtykke foreligger før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Det kommer også frem i intervjuer, innsendt dokumentasjon og i mappene at foresatte har mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det treffes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I samtale med foresatte kom det fram at de hadde dialog med PPT og barnehagen i prosessen.

Før Pedagogisk fagteam kan treffe vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal de sikre at saken er tilstrekkelig opplyst. I samtaler kommer det frem at saksbehandlerne i Pedagogisk fagteam legger sakkyndig vurdering til grunn for sitt vedtak og om noe er uklart tar de kontakt med PPT.

Gjennomgangen av innsendte sakkyndige vurdering og de revisjonen kontrollerte i mappegjennomgangene viser at den sakkyndige vurdering blant annet inneholder:

- Informasjon fra foresatte og barnehager
- Kartlegginger og observasjoner gjort både av barnehagen og PPT
- Om aktuell informasjon også fra andre faginstanser
- Samtaler med barnet
- Oppsummering og konklusjon

I intervjuene kommer det også frem at Pedagogisk fagteam har tilgang til årsrapport der slike foreligger, oversendt fra barnehagene. Kommunen har også lagt ved et utvalg av årsrapporter.

Innsendt dokumentasjon, intervjuer og mappegjennomgang viser det er kjent i organisasjonen at kommunen også skal treffe vedtak i alle saker det foreligger en sakkyndig vurdering i og at det også blir gjort i praksis.

Enkeltvedtaket skal angi barnets tilbud klart og tydelig. Et vedtak som bare omfatter omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen, er ikke nok. Enkeltvedtaket skal også klart og fullstendig angi hva slags hjelp barnet skal få på bakgrunn av den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten.

Revisjonen har gått igjennom 10 vedtak innsendt av kommunen. Av disse fremkommer det at vedtakene etter Statsforvalteren sitt tilsyn omhandler:

- Tidsrom
- Omfang
- Fordelingen av tiden mellom pedagog og medarbeider
- At hjelpen skal omfatte foreldreveiledning
- Hvordan hjelpen skal organiseres – her angis også timebruk på de ulike aktivitetene
- Barnets beste
- Kompetanse hos de som skal yte hjelpen
 - Hvilken kompetanse pedagogen bør ha
 - Hva pedagogen er ansvarlig for å gjøre
 - Hva medarbeideren er ansvarlig for å gjøre
- Innholdet i hjelpen, samt en henvisning til sakkyndig for nærmere beskrivelse
- Klagerett, klagefrist og klageinstans
- Innsynsrett

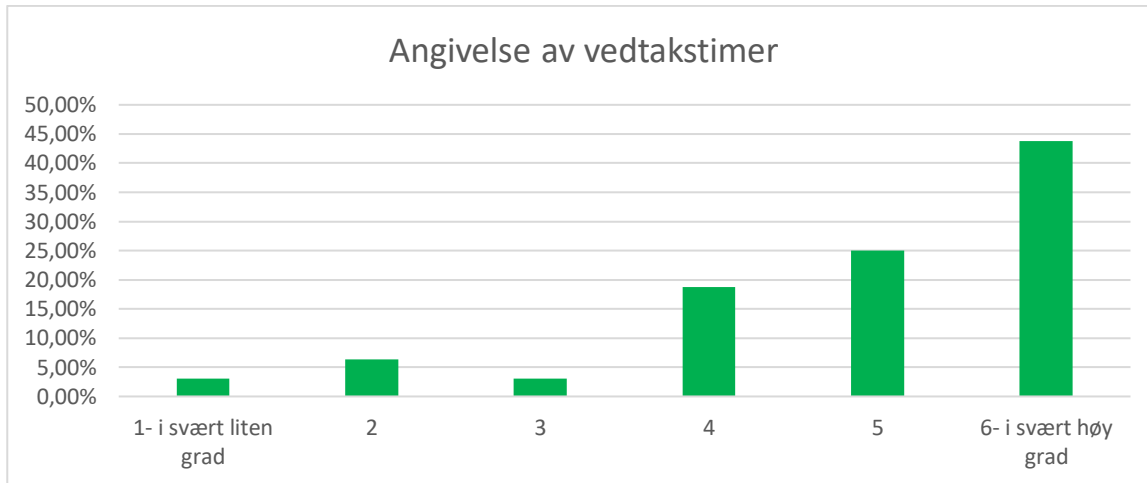
I samtalene med Pedagogisk fagteam kom det frem at de var kjent med rutiner for hva et vedtak skulle inneholde og at de ble fulgt i praksis. Dette bekrefter gjennomgangen av innsendt vedtak.

Statsforvalteren fant i sitt tilsyn at det ikke kom klart nok frem i vedtaket hvordan hjelpen skulle organiseres. Vedtakene truffet av kommunen etter Statsforvalteren sitt tilsyn angir hvordan hjelpen skal foregå i det daglige og hvor mye tid som skal brukes på de ulike aktivitetene.

I intervjuer med barnehagen kom det frem at de la vedtaket til kommunen til grunn for den spesialpedagogiske hjelpen som ble ytt, sett sammen med den sakkyndige vurderingen.

I spørreundersøkelsen til spesialpedagogene svarer 43,8% av de som svarte at de opplever at vedtaket angir tydelige tidsrammer for hjelpen i svært stor grad. Det samme er tilfellet på spørsmålet om vedtaket er i samsvar med det som er beskrevet i sakkyndig vurdering.

Figur 9 Spørreundersøkelse spesialpedagog om vedtak



Når det gjelder saksbehandlingstid kommer det frem av innsendt dokumentasjon og mappegjennomgangen at vedtakene treffes innen rimelig tid. Det vil si innen tre uker. Innsendt dokumentasjon viser at saksbehandlingstiden i 2023/2024 for vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31 er 6,8 dager. Tiden er regnet fra datoen samtykket fra foresatte foreligger til enkeltvedtak er truffet.

I intervjuer kommer det frem at barnehagene og spesialpedagogene kjenner til rutinen med å utarbeide Årsrapport ved slutten av hvert barnehageår. Kommunen har lagt mal for Årsrapporter og Årsrapporter til barn med vedtak om spesialpedagogiske hjelp.

Revisjonens vurdering og konklusjon

Vurdering

På bakgrunn av det ovennevnte er det revisjonens vurdering at Pedagogisk fagteam treffer vedtak i alle saker, innhenter samtykke fra foresatte, angir timeomfang og at vedtakene oppfyller krav til innhold i gjeldende regelverk. Revisjonen ser også av innsendt dokumentasjon at vedtak treffes så snart som mulig når de får oversendt sakkyndig vurdering. Dette bekreftes i samtalen.

Konklusjon

Drammen kommune sørger for at vedtak om spesialpedagogisk hjelp oppfyller krav i gjeldende regelverk og treffes så snart som mulig.

5.5. Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal sikre at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får oppfylt retten sin, herunder skal kommunen
 - sikre at barnet får alle tildelte timer med spesialpedagogisk hjelp i vedtaket
 - ha system for å gi tilbake tapte timer med spesialpedagogisk hjelp
 - ha system for at den spesialpedagogiske hjelpen skjer i samsvar med vedtaket
 - sikre at de som yter spesialpedagogisk hjelp har riktig og tilstrekkelig kompetanse
 - ha system for dokumentasjon, foreldreveiledning, planlegging og samkjøring av den pedagogiske hjelpen
 - ha system for samarbeid med PPT, barnehage, foresatte og statlige og regionale instanser

Utdrag fra innsamlet data

I kommunens rutine Barnehageloven kap. VII § 31-40, saksgang og intern rutinebeskrivelse, fase 5 står det skrevet at:

«Planleggings- og gjennomføringsfasen starter når det er fattet et enkeltvedtak som gir barnet rett til spesialpedagogisk hjelp. Planleggingsfasen handler blant annet om utforming av individuell opplæringsplan (IOP).

En slik plan beskriver den spesialpedagogiske hjelpen og skal inneholde punkter knyttet til:

- *Innhold*
- *Omfang*
- *Organisering av hjelpen*

I dette ligger beskrivelser av hva hjelpen skal inneholde, hvordan arbeidet skal utføres, når de spesialpedagogiske timene skal gjennomføres og av hvem.

Planen for den spesialpedagogiske hjelpen (IOP) må bygge på enkeltvedtaket og sakkyndig vurdering. Det skal komme klart frem hvilke utviklingsområder barnet får spesialpedagogisk hjelp til, samt realistiske mål for hvert område. Målsettingen for det spesialpedagogiske arbeidet må sees i sammenheng med andre tiltak, og ha som hovedmål at barnet får et helhetlig godt og inkluderende barnehagetilbud. Barnets stemme skal redegjøres for og vektlegges. Pedagogens vurdering av barnets beste skal være førende for planene som utarbeides.

Foresattes mening og ønsker tas med i dette arbeidet.»

Rutinene inneholder også oversikt over hva som er barnehagen og støttepedagog/spesialpedagogen sine oppgaver og hvor malene de har behov for ligger.

Kommunen har også rutiner for blant annet:

- Samarbeid og veiledning knyttet til spesialpedagogisk hjelp §31
 - Formålet med denne rutinen er å sikre et godt samarbeid mellom pedagogen knyttet til saken og andre ansatte som enten er tilknyttet saken eller avdelingen barnet går på.
- For foreldrerådgivning ved spesialpedagogisk hjelp §31
 - Rutinen angir formål, ansvar og beskrivelse av aktiviteter, roller og når aktivitet skal gjennomføres.
- Mal for IOP og Årsrapport

Organisering av spesialpedagogisk hjelp

Organiseringen av spesialpedagogene i kommunale og private barnehager er ulik, det følger både av innsendt dokumentasjon og intervjuer. Innsendt dokumentasjon og intervjuer viser at Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam kun har personalansvar for spesialpedagogene som server private barnehager. Spesialpedagogene i kommunale barnehager er det den enkelte leder i barnehagene som har personalansvar for. Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam har likevel ansvaret for kompetansehevende tiltak for disse spesialpedagogene i tillegg til spesialpedagogene i private barnehager.

Når det gjelder organisering av spesialpedagogene forteller Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam at

«arbeidsgiveransvaret til kommunale barnehagene (vår understrekning) har det vært uklare roller og ansvar. Pedagogene er plassert sonevis, da det kan være forskjeller i behovet til spesialpedagogisk hjelp i de ulike barnehagene fra år til år. Det er viktig at noen har det overordnede blikket på pedagogressursene, og det er naturlig at dette er virksomhetsledere. Dette har nå blitt gjort av Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam og ikke Virksomhetslederne for barnehagene. Dette kan igjen skape uro i barnehagene, som opplever at en annen tjeneste blander seg inn ressursforvaltningen i sin barnehage.

Å samarbeide om ressurser kan være krevende for barnehagene. Leder peker på at virksomhetsledere barnehage har et ansvar for å sikre at dette skjer på en god måte, samt ha en oversikt over pedagogressursene i de ulike sonene.»

Tapte timer

I intervjuene kommer det fram at det er ulik praksis for hva som skjer dersom det er sykdom hos ansatte. I kommunens rutine Barnehageloven kap. VII § 31-40, saksgang og intern rutinebeskrivelse, fase 5 står det at barn har rett på å få tilbake tapte timer, eksempelvis timer som har falt bort på grunn av sykdom dersom det er pedagogisk forsvarlig. Videre står det at ved korttidsfravær skal barnet ivaretas av barnehagens andre ansatte i samsvar med barnet IOP og andre planer. Det forutsetter imidlertid at planen er gode nok. Ved langtidsfravær må leder i barnehagen vurdere om det er nødvendig å sette inn vikar. I intervjuer kommer det frem at noen kjente til denne rutinen, mens andre ikke gjorde det.

Det fremkommer av innsendt dokumentasjon at det skal foreligge planer slik at en annen ansatt kan gjennomføre timene, dersom den som skal gjennomføre hjelpen er syk. I intervjuene kom det frem at dersom pedagogen er syk kort tid, prøver barnehagen å ivareta barnets rett til spesialpedagogisk hjelp innenfor sin ordinære organisering. Det ble likevel sagt at barnehagen ikke alltid klarte det grunnet manglende ressurser. Det ble her sagt at de hadde et ansvar for å ivareta de andre barna i barnehagen også. Ved langtidsfravær var det enda vanskeligere å sikre at barnet fikk oppfylt sin rett til spesialpedagogisk hjelp. I spørreundersøkelsen svares det blant annet:

- *«For å dekke timene, må jeg ofte yte hjelp ved å sette flere barn sammen som er ofte uheldig med tanke på å sette barn med omfattende vansker sammen. Det oppleves krevende.»*
- *«Jeg har prøvd å slå sammen noen av disse timene, men det har ikke fungert optimalt da barna ikke har hatt helt de samme behovene. Siden jeg har hatt så mange vedtakstimer så har dette også ført til at jeg har måtte gi fra meg noen av timene til pedagogisk medarbeider på avdelingen barnet/barna er.»*

Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam forteller når det gjelder private barnehager at:

«Ved sykdom av spesialpedagog så løses det ofte med de private barnehagenes egne ressurser, og ved behov for vikar så kompenseres barnehagen for dette. Det er i de fleste tilfeller den smidigste

løsnings, enn å sette inn ukjente pedagoger. Det er nok noen forskjeller mellom barnehagene hvordan dette også løses og rapporteres. Kapasitetsutfordringer og rekrutteringsutfordringer i Pedagogisk fagteam gjør det vanskelig å løse oppdraget med vedtakstimer med pedagog. Sakkyndig vurdering åpner i liten grad opp for å bruke andre kompetanser, som vernepleiere.»

Når det gjelder å gi tapte spesialpedagogiske timer tilbake til barnet, kom det frem i samtalen at barn med rett til spesialpedagogisk hjelp mistet flere timer med spesialpedagogisk hjelp i løpet av ett barnehageår. Dette gjelder både i de private og kommunale barnehagene. Revisjonen ble også fortalt at det ikke er fast praksis for å gi tapte timer med spesialpedagogisk hjelp tilbake forløpende gjennom barnehageåret. Tapte timer forblir ofte tapte. Videre kom det frem i samtaler at det ikke forelå noen praksis for å sende oversikt over tapte timer til Pedagogisk fagteam, eller pedagogisk leder i barnehagen. Intervjuer i barnehagene viser at bare et fåtall av pedagogene/barnehagene er kjent med at det skal føres logg over tapte spesialpedagogiske timer. Det ble også sagt at det var for lite ressurser til å klare å gi timene tilbake fortløpende ved langtidsfravær og av og til også ved korttids fravær. Videre ble det sagt at antall tapte timer fort kunne bli så mange at det ikke var pedagogisk forsvarlig å gi dem igjen.

I Statsforvalteren sin tilsynsrapport fra 2021 står det på side 30 at

«I kommunens tilbakemelding på den foreløpige rapporten, skriver de at Drammen kommune jobber med å klargjøre hvordan barnehage og spesialpedagog skal kunne gi barn «tapte timer» og at dette vil bli framhevet i en revidert rutine beskrivelse. Blant annet skriver kommunen at når spesialpedagogen er borte vil det i tråd med barnets beste være en som har en god relasjon til barnet som gir hjelpen. Videre skriver kommunen at ved et barns fravær, vil være andre barn som får hjelpen og at det barnet som er borte kan få økt sine timer igjen etter en vurdering av de som er nærmest barnet.»

Når det gjelder tapte timer forteller Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam i intervju at:

«det er en kjent problemstilling at det er lite oversikt over tapte timer. Det er en instruks om at pedagogene skal føre tapte timer i logg, da dette skal inn årsrapport. Men det er varierende i hvor stor grad pedagogene har gjort det. Det lages ny mal nå om å føre timer gjennomført og eventuelle tapte timer. Det er også erfaringer at barnehagene i varierende grad fører tapte timer. Det kommer også tilbakemeldinger om at pedagogiske medarbeidere som er satt inn på vedtakstimer, benyttes til annet arbeid om det er fravær på grunnbemanning i barnehagen, hvor timer til barna faller bort. I praksis betyr det at spesialpedagogiske ressurser da i noen tilfeller brukes som vikar for grunnbemanningen, mens barn mister sine vedtakstimer.

Det jobbes nå med å få på plass et system som i større grad skal sikre loggføring av tapte timer. Det gjøres også et arbeid innen bevisstgjøring i hvordan timene kan organiseres, for å unngå at timer tapes direkte eller lettere gjennomføre tapte timer. Det samme gjelder bruk av bemanningen, spesialpedagog opp mot andre pedagogisk medarbeidere. Det er en stor jobb å få bli samkjørte i metodikk med barnehagene.

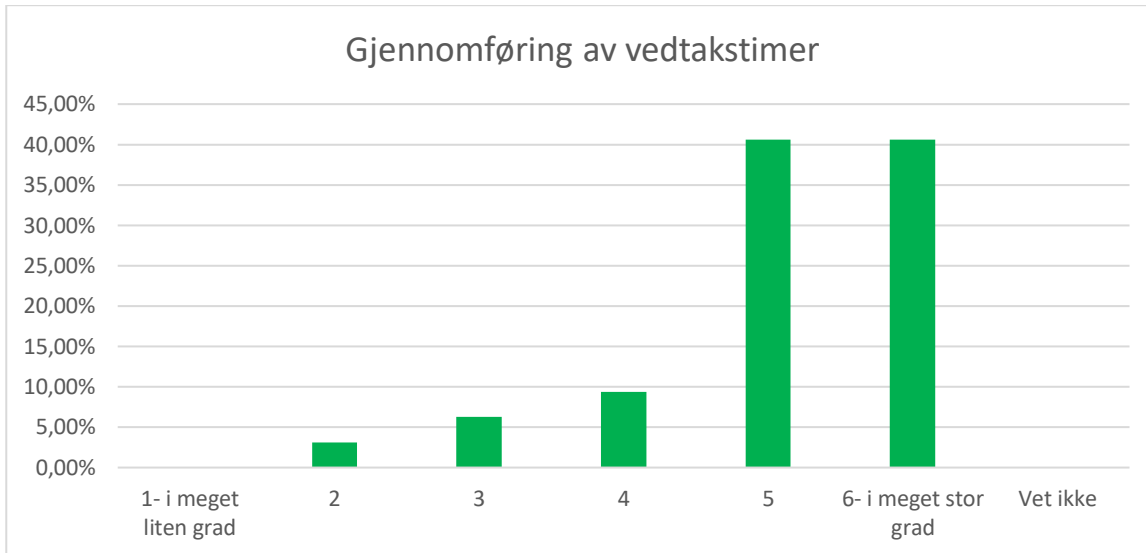
Der hvor et barn har mange timer tapt, er det fortsatt viktig at det skal være pedagogisk forsvarlig. Barn kan ikke motta timene intensivt over noen uker for eksempel. Barnehagebarn har vedtak over 45 uker. Ved tapte timer må det alltid først avgjøres om barnet faktisk har tapt timer, og deretter om det er til barnets beste og pedagogisk forsvarlig å gi tapte timer tilbake.

En av tankene bak omorganiseringen av Pedagogisk fagteam, med blant annet todeling av arbeidsgiveransvaret, var blant annet at kommunale barnehager skal ta et større ansvar for å

rapportere og lage et system for vedtakstimer. Det skal være et tema på et felles møte. Det er jevnt over store forskjeller på hvordan styrer løser dette, både kommunale og privat.»

I spørreundersøkelsen svarer 81,2% av spesialpedagogene som ble spurt at vedtakstimer ble gjennomført i stor og meget stor grad.

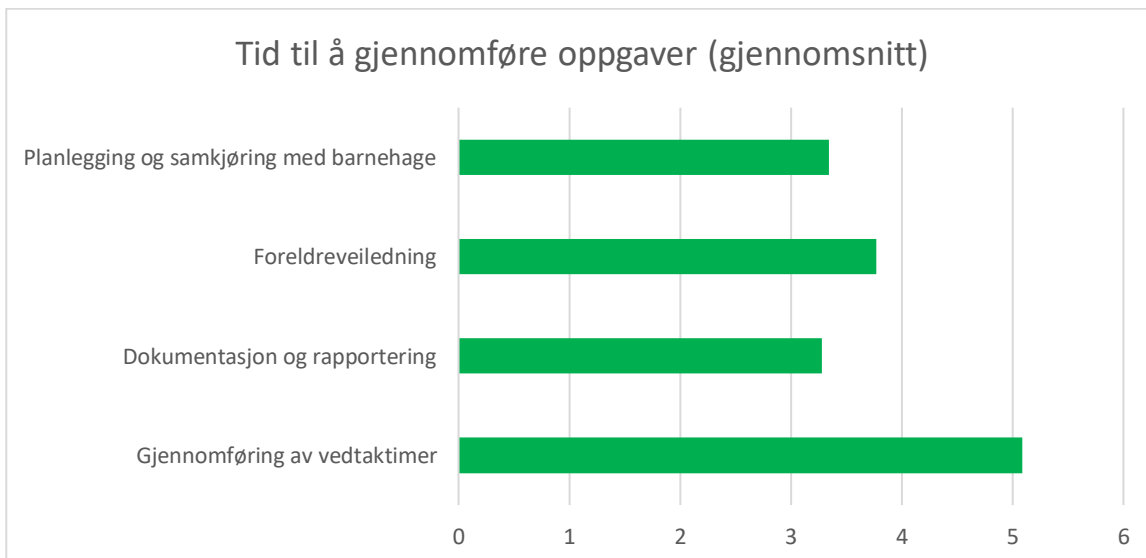
Figur 10 Spørreundersøkelse spesialpedagoger om gjennomføring av vedtakstimer



Dokumentasjon, foreldreveiledning, planlegging og samkjøring av den spesialpedagogiske hjelpen

I spørreundersøkelsen og i samtale ble det også spurt om dokumentasjon, foreldreveiledning, planlegging og samkjøring med barnehagen av den spesialpedagogiske hjelpen.

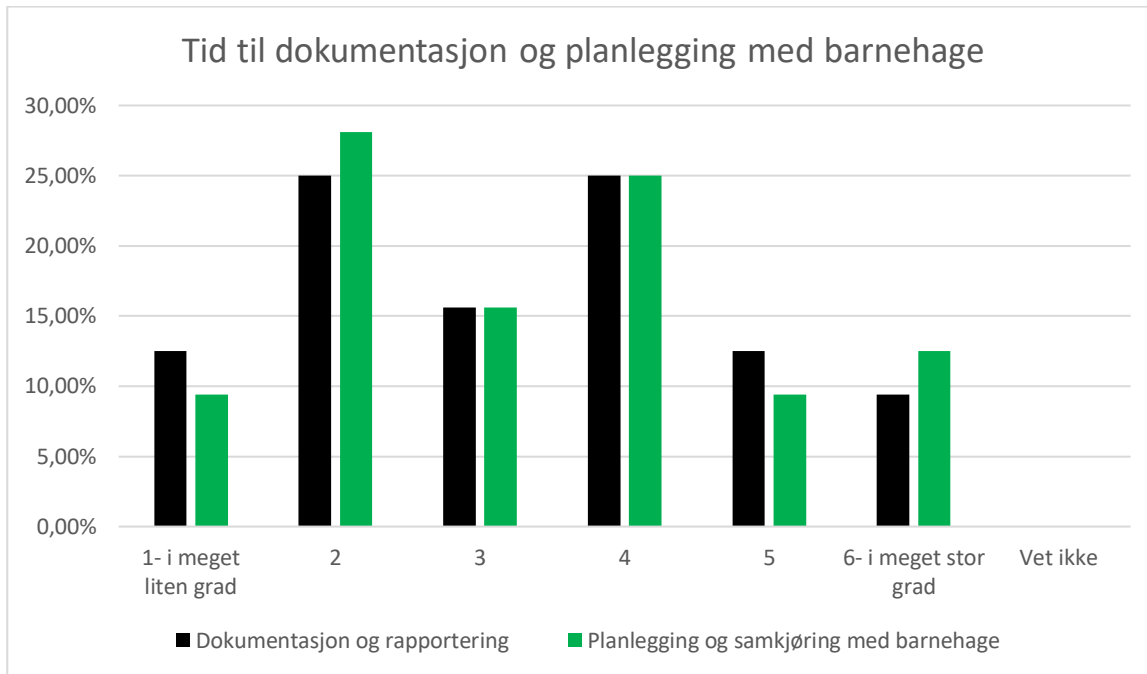
Figur 11 Spørreundersøkelser spesialpedagoger om tid til oppgaver (n=32)



Av de som svarte i spørreundersøkelsen var det 37,5% som svarte at det i meget liten eller liten grad var tid til dokumentasjon og rapportering av den spesialpedagogiske hjelpen. Det var 30% som svarte at det i meget

liten eller liten grad var tid til foreldreveiledning, mens 37,5% svarte at det i meget liten eller liten grad var tid til planlegging og samkjøring med barnehagen.

Figur 12 Spørreundersøkelse spesialpedagoger om tid til dokumentasjon og planlegging



I spørreundersøkelsen ble det blant annet sagt av de som svarte:

- «For å prioritere å dekke timer barna har rett på, ofrer jeg ofte noe av plantid som kan påvirke kvaliteten man leverer. Det er uheldig siden jeg opplever at jeg har ikke nok av plantid i utgangspunktet
- Plantiden er for knapp for å ha god kvalitet på planene, planleggingen, vurderingene og rapportene, forberede foreldreveiledning/ansattveiledning og diverse møter med referater, i tillegg til å lage/tilpasse aktiviteter og materiell mm. Overflattisk arbeid, uten tid til fordypning når det er behov for det. Teamet rundt barnet har ikke ressurser til å få tid god nok kvalitet på samarbeidet, blir for overflattisk og for lite praktisk-detaljert. Meget utilfredsstillende arbeidshverdag, får ikke brukt egne faglige kvalifikasjoner.
- Med fokus på inkludering kreves det mye tettere/hyppigere/mer detaljert samarbeid med barnehagene, noe det ikke er satt av ressurser til. Resultatet går utover mulighet til å forberede godt nok, mye jobbing blir brannsløkking og "tenkt fort" underveis. Jeg får ikke møtt forventningene som ligger til min rolle. Enkeltvedtak forplikter til å ha "tilstedeværelses-timer" med barnet. De som ikke jobber med Enkeltvedtak kan bruke tid innimellom til ulike adm./org./system-oppgaver, mens vi må gjøre alt på vår plantid, ellers oppleves følelsesmessig usunt stress fordi jeg tar av barnets direktetid. For å følge opp barnet ift §31, er ca 1 time på barn pr uke alt for knapp. Flere av kollegaene har over lang tid kjent på/tatt opp med ledelsen at vi ikke har tid/ressurser til å gjøre jobben tilfredsstillende, og belastningen har blitt for stor og ført til sykemeldinger og oppsigelser.
- Det er satt av for lite plantid i denne jobben. Det blir ingen/for lite tid til å skape god kvalitet på planleggingen og samarbeidet med de som er rundt barnet. På avdelingen er lite tid for å tenke god inkludering av enkeltbarnet i den store gruppen. Sjelden tid til gode diskusjoner som gjelder aktivitetene før de faktisk skjer.

- *Plantid skal omfatte dokumentasjon, rapportering, planlegging av foreldreveiledning, ref. fra veiledningen, forberedelse og ref. av personalveiledning, planlegge barnas timer, lage materiell som er tilpasset det enkelte barnet, IOP, mm. Det gir ikke god nok kvalitet på arbeidet i plantiden, overfor det enkelte barnet, når nok tid til forberedelser og etterarbeid ikke kan prioriteres. I f.eks 80% stilling er det 3 timer pr uke = 1 time pr barn pr uke som skal dekke alt vi skal gjøre.*
- *Selv om vedtak, timer og kunnskap er til stede, blir det vanskelig å tilfredsstille alle forventningene til å gjøre arbeidet godt nok. Når ikke plantiden strekker til, må det tas tid fra egen fritid. Eller, det må tas tid fra barnets vedtakstimer, noe som går ut over barnet som ikke får timene sine og meg selv som får dårlig samvittighet av det. Summen blir en vond sirkel, hvor konsekvensene blir å ikke orke å stå i denne jobben.*
- *Jeg tar meg alltid tid til dokumentasjon, rapportering, foreldreveiledning, planlegging og samkjøring med barnehage, men det går på bekostning av plantid.*
- *Spes.ped timene blir "smurt tynt utover" da det ikke er flere timer å ta av.*
- *Det er utfordrende å finne tid til å samarbeide med avdelingen barnet går på. 4timer plantid i uken når man jobber med flere barn, er altfor lite. Tiden strekker ikke til*
- *Burde vært satt tid til samarbeid med andre i Pedagogisk fagteam for å sikre kvaliteten*
- *Jeg synes at 4 timer plantid i uka er litt lite. Det er også ikke lett å få til ukentlige veiledninger (nedsatt bemanning). Ellers er samarbeid i bhg bra, det hjelper at jeg har alle 3 barna i én bhg og vi kan ta opp ting fortløpende.»*

Dette ble bekreftet i samtalene. I tillegg viser tilsynsrapporten fra Statsforvalteren at de fant lovbrudd både når det gjelder tapte timer og organisering av timene i 2021.

Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam viser til at:

«det er 4 timer i uken, samt en skivedag i året per barn. I realiteten så er det mer tid tilgjengelig, for eksempel ved fravær barn. Ved fravær av barn så skal det først prioriteres å gi plusstimer til andre barn som er til stede, bidra hvis barnehagen har andre behov de er bekymret, dernest plantid. Det er allikevel forståelig at man i perioder opplever plantiden som knapp, og at det er behov for mer tid til evaluering, planlegging og dokumentasjon.

Tid til foreldreveiledning og andre veiledninger er satt gjennom vedtak. Tidligere var dette ikke like tydelig beskrevet i vedtak, så det er usikkert om dette fullt ut er bevisst alle styrere. Bekrefter at dette også bør dokumenteres.

Ved oppstart av vedtak så skal det lages en plan for den spesialpedagogiske hjelpen, som barnehagestyrere skal ha eierskap i. Leder har spilt inn til sine ledere at det er ønskelig med mer plantid for pedagogene, men ikke fått innvilget dette.»

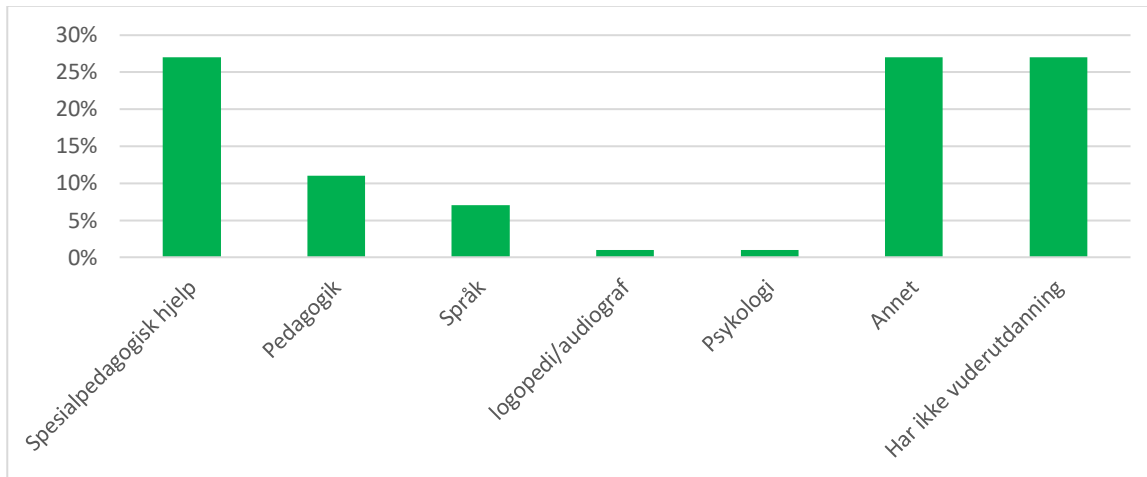
Kompetanse

Bruk av assistent kan kun skje dersom det fremstår som forsvarlig. Det ligger i begrepet assistent at man må stå i relasjon til en som har kompetanse. Dersom det anses som nødvendig med innsats fra en assistent i tillegg til pedagogressurs for at barnet skal få ivaretatt retten sin, må dette fremkomme klart av enkeltvedtaket.

Pedagogisk fagteam har felles fagmøter (månedlig) for alle spesialpedagoger/støttepedagoger som gir spesialpedagogisk hjelp i både private og kommunale barnehager. Fagmøtene varer i to timer, hvor den første timen er felles med faglig input fra interne og eksterne ressurspersoner. Den andre timen jobber de i mindre grupper, og drøfter ulike problemstillinger fra praksisfeltet. Tematikken på fagmøtene er lagt opp ut ifra hvilke behov ansattgruppen melder at de har.

Pedagogisk fagteam har gjennomført en kompetansekartlegging blant pedagogene som yter spesialpedagogisk hjelp i barnehagene, både så vel private som kommunale. Av denne kartleggingen fremkommer det at 60% av de ansatte pedagogene har bachelor som barnehagelærer. Når det gjelder videreutdanning har 24% av de ansatte pedagogene videreutdanning som spesialpedagog, mens 27% ikke har videreutdanning.

Figur 13 Pedagogisk fagteams kompetanse kartlegging



I innsendt dokumentasjon skriver kommunen at gjennom kompetanseløftet skal det nå gjennomføres en stor kartlegging, KOSIP, og utfra den utarbeides planer for kompetanseutvikling videre for hele laget rundt barnet.

I «Styringsdokumentet for kompetanseløftet» fremkommer det at prosjektets mål er å utvikle felles forståelse og praksis av et inkluderende fellesskap i Drammensbarnehagene og Drammensskolene. Resultatet av arbeidet med kompetanseløftet skal føre til et varig kompetanseløft på det spesialpedagogiske feltet, slik at flere barn og elever får et tilbud innenfor det ordinære tilbudet som gir både faglig og språklig, sosial og personlig utvikling.

Spørreundersøkelsen viser at av de som svarte mente 65,7% at de i høy grad og meget høy grad har riktig kompetanse til å oppfylle vedtakene om spesialpedagogisk hjelp. Når det gjelder muligheten til å oppdatere egen kompetanse og fagutvikling i tjenesten svarer 28,1% av de som svarte at det er liten og meget liten mulighet til å oppdatere egen kompetanse, mens 34,4% svarte at det var meget liten og liten vektlegging av fagutvikling i tjenesten.

I samtalene kom det frem at ikke alle spesialpedagoger opplevde at de fikk faglig påfyll og relevante kurs for å utvikle seg for å ha rett kompetanse i forhold til de barna de skal hjelpe. Det ble sagt at det var så stor utskiftning blant spesialpedagogene i Pedagogisk fagteam. Som følge av dette var det ofte de samme tingene som ble gjennomgått på fellesmøter og at informasjonen og drøftelsen var rettet mot de nyansatte. Det ble også etterlyst bedre tid/fast avsatt tid til å samarbeide med spesialpedagogene innenfor sitt område/sone, for å utveksle faglige erfaringer. Når det gjelder områder det var behov for kunnskap om ble det i spørreundersøkelsen blant annet trukket frem:

- ASK
- Autisme
- Barn med adferdsvansker
- Traumebasert omsorg
- Downs syndrom

- Reguleringsvansker
- Evnerike barn

Det ble også sagt:

- *Kurs eller en annen form for kompetanseheving og oppdatering er noe krevende å delta på da man føler press på å prioritere direkte timer til barn. Det ikke alltid lar seg gjøre å gjennomføre kurs utenom arbeidstid med barna. Det er satt av 2t til fagmøte for støttepedagoger siste onsdag i måneden. Det er veldig fint å kunne ha det fast en gang i måneden*
- *Vi står i ulike saker og har ulik formal-/realkompetanse og oppdatering av kunnskap som må følge den enkeltes behov og ikke generaliseres til å bli overfladisk systeminformasjon. Vi burde ha kunnskap om den følelsesmessige belastningen det er av å jobbe med andres følelser. Både følelser fra barnet og foreldene og de ansatte.*
- *Hvordan gjennomføre spesialpedagogikk i motstand - når styrer og andre ansatte hindrer utvikling i stedet for å legge til rette for det.*
- *Skulle ha ønsket at ledelsen informerte meg om muligheten for å ta spesialpedagogikk gjennom støtte fra Udir. Dette hørte jeg første gangen for noen uker siden av en kollega av meg som selv skal ta spesialpedagogikk til høsten*

I samtalene med spesialpedagogene i barnehagene kom det frem at rådgiverne i Pedagogisk fagteam var lette å kontakte dersom spesialpedagogene lurte på noe og at de kunne hjelpe til en viss grad. Dette ble bekreftet av Pedagogisk fagteam. Det var imidlertid ikke tilstrekkelige ressurser i Pedagogisk fagteam til å yte alle den bistand som var ønsket av spesialpedagogene. Samtidig påpekte Virksomhetsleder at rådgiverne i Pedagogisk fagteam sin stilling i hovedsak er knyttet til saksbehandling, ikke veiledning, men at de bistår når de har kapasitet til det.

Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam sier om dette at:

«Det har vært to timer i måneden som har vært tilgjengelig for kompetansetiltak. Disse møtene har vært todelt mellom fagtemaer og teamarbeid. Det er nå gjort noe om for å få bedre tid til teamprat, så er det nå møtene fordelt etter fag og team. Fra og med august er det imidlertid delt opp slik at 5 måneder i året har vi ett felles fagmøte a 2 timer med interne og eksterne bidragsytere, mens i 6 måneder har de to timer i mindre team som ledes av en av veilederne i støtteteamet og rådgiverne.

Det har vært flere fagtemaer som har vært oppe, etter innspill fra hva pedagogene ønsker seg.

Det er også workshoper på enkeltemner som IOP, digitale verktøy.

Det er sikkert et ønske om mer kurs. Dette er vanskelig å møte både med tanke på økonomi og etterlevelse av vedtakstimer. Det har imidlertid blitt sendt pedagoger på autismerkurs over flere uker habiliteringstjenesten.

Det er nok pedagoger som ikke opplever den kollegiale fellesfølelsen som man kanskje ønsker.

Barnehagen gir som regel beskjed hvis de opplever at pedagogen ikke fullt ut møter barnets behov, eller oppleves å ha svak kompetanse. Dette kan være sammensatte årsaker hvorfor det oppleves sånn som ikke utelukkende handler om kompetansenivået til pedagogene, men leder viser til at dette blir håndtert. Det kan være nødvendig å bytte pedagog i noen tilfeller.

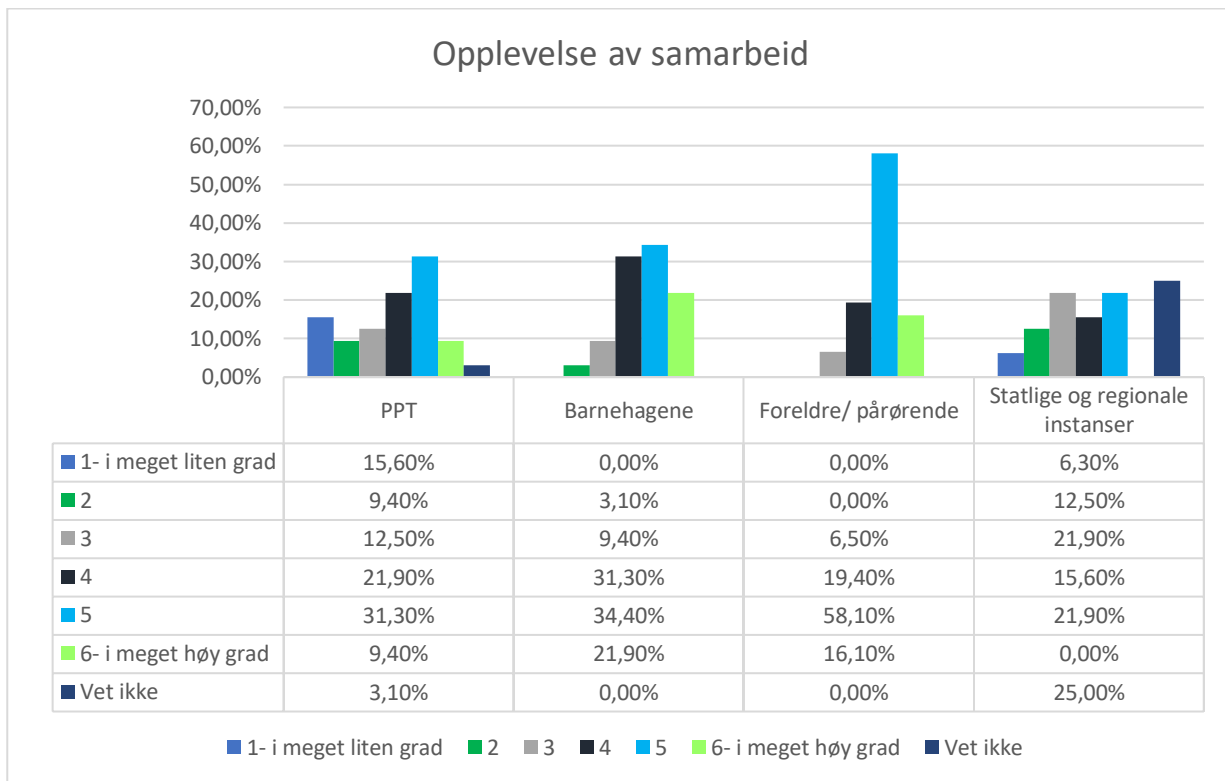
Pedagogisk fagteam har tydeliggjort at barnehagene må melde fra om det er fravær pedagog.

Det er en utvikling at det flere barn som meldes inn med behov og med en økning i vedtakstimer i Drammen kommune. Dette gjør det krevende å finne tilstrekkelig pedagoger og klare å rekruttere i takt med løpende behov. Det har vært vanskelig å rekruttere og beholde pedagoger med master, da det ikke har vært anledning til å tilby disse masterlønn.»

Samarbeid med PPT, barnehagene, foresatte og statlige og regionale instanser

Figuren nedenfor viser hvordan spesialpedagogene som svarte opplevde samarbeid med andre instanser.

Figur 14 Spørreundersøkelse spesialpedagoger øvrig samarbeid



De som svarte på undersøkelsen, sa også:

- *Det er hektiske hverdager i barnehagen. Det oppleves at spesialpedagogiske hjelpen ofte ses på som avlastning for avdeling. Om man bruker armer og bein, er det mere synlig for grunnbemanning/avdelingsleder. Det er ikke alltid tilfelle at grunnbemanning/avdelingsleder setter like høy pris og ser den store jobben støttepedagog gjør ved å bruke hode og ressurser for å skape lag rundt barnet og stimulerende miljø. Det føles at det må jobbes med rolleforståelse og forventninger rundt det.*
- *I forhold til samarbeid med PPT; som ellers er dette avhengig av hvilken rådgiver det enkelte barn har. Noen samarbeider veldig godt med oss, andre ikke fullt så godt.*
- *Det er krevende å ha ansvar for et samarbeid med barnehagen, når barnehagene ofte uttrykket begrenset tid til å møte oss. Samarbeidet bør være forpliktende også for barnehagene. Vi har ikke mandat til å kreve samarbeid med barnehagene og når de ofte ikke har tid til å prioritere oss, så må vi gjøre hele jobben alene uten at det får noen konsekvenser for barnehagene. Ofte opplever vi saker hvor vi står helt alene, fordi verken pedagogisk leder eller daglig leder/avdelingsleder i barnehagene bruker tid på oss. Vi har heller ikke mandat til å kreve at barnehagene skal jobbe etter målene i IOP og denne*

planen blir derfor kun et papir. Vi er derfor "prisgitt" hva barnehagene ønsker å bidra inn med i det spesialpedagogiske arbeidet

- *Ansvaret for §31 bør ikke kun ligge på støtte-/spesialpedagog, men også på pedagogisk leder. Det står også at vi skal veilede ansatte, men det går ikke dersom de ikke har et ønske om å bli veiledet. Hva gjør vi når vi gang etter gang gir beskjed om hva barnet trenger, og det ikke blir tatt til følge?*
- *Med høyt sykefravær står vi ofte alene med alt. Med stramme budsjetter får vi ikke kjøpt inn nok materiell til barna. Det er ofte utfordrende å finne egnede lokaler til å jobbe med barna, og vi må gjøre vårt beste mens mange barn leker rundt oss, selv om barnet hadde hatt best utbytte av periodevis skjerming.*
- *Mange opplever også store samarbeidsproblemer uten at de opplever å få støtte til å håndtere dette på god nok måte av ledelsen. Støtte- /spesialpedagoger har ikke blitt godt nok kjent med hverandre til at vi kan være en reel støtte i slike situasjoner. Vi er for mange kolleger på det månedlige møtet, til at vi kan bli kjent med hverandre og få en trygg relasjon som gjør at vi våger å åpne oss opp for hverandre. Det føles ikke trygt.*
- *Det å samarbeide med barnehagen utfordrer forskjellig fra avdeling til avdeling, da ped.ledere er forskjellige samarbeidspartnere og avdelingene drives ulikt.*
- *Ansvaret som hviler på oss er noe "uberettiget", da vi er avhengige av godt samarbeid med de andre i barnehagen for et godt team rundt barnet. Vi er noe prisgitt de enkeltes interesse for området vårt, da vi ikke har myndighet til å pålegge dem å møte oss så mye som vi kan føle behov for, for å avklare/tilrettelegge til det beste for barnet.*
- *Har gode erfaringer med å samarbeide med hab.senteret og logoped. Opplever at PPT avslutter saken etter at de har skrevet sakkyndig vurdering og at de ikke er interessert i noe mer samarbeid enn det.*
- *PPT avslutter sakene etter at de har skrevet sakkyndig vurdering. Logopedene har lang ventetid. Noen ped.ledere og styrere er veldig engasjerte og andre er det ikke. Det er noen barnegrupper som har veldig mange barn med store vedtak og da er det ekstra vanskelig å få satt av tid og rom til trening, møter og samarbeid.*
- *Mye avhenger av de ulike menneskene innen PPT og barnehage, i hvilken grad de er villige til å samarbeide. Jeg har erfaringer med folk fra begge områder som er gode og interesserte i å få til et samarbeide - men også det motsatte.*

I samtaler ble dette bekreftet, og det ble særlig trukket frem at PPT sender avslutningsbrev når sakkyndig er utarbeidet og den er gjort kjent for foresatte. De revisjonen snakket med opplyste at de ikke forstod hva dette avslutningsbrevet betydde. Det var usikkerhet om det var mulig å få veiledning i saken fra PPT etter dette.

Til dette svarte de som revisjonen snakket med i PPT at etter sakkyndig vurdering er utarbeidet, avslutter de utrednings- og sakkyndighetsarbeidet. Det er ifølge PPT det brevet formidler. Videre ble det sagt av PPT at dersom spesialpedagogene har behov for veiledning etter at sakkyndig vurdering foreligger, vil det bli opprettet oppfølgingssak. I tillegg kan sakene drøftes på de planlagte kontaktmøtene mellom barnehagene og PPT. Dersom endringene som det ønskes skal drøftes er omfattende må barnehagen sende en ny henvisning for sakkyndig vurdering. Da vil videre arbeid med saken fra PPT sin side skje etter rutinene for utredning og sakkyndighetsarbeidet.

Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam forteller om dette at:

«PPT har ikke noen faste opplæringsmøter med pedagogene. Pedagogisk fagteam har egne faste møter med kompetansehevede tiltak, hvor også PPT kan bidra ved forespørsel.»

Revisjonens vurdering og konklusjon

Vurdering – organisering og tapte timer

Utdanningsdirektoratet uttalte den 15.09.2021 i «Barnets rettigheter og kommunens plikter ved bortfalte timer med spesialpedagogisk hjelp» at dersom barnet mister timer med spesialpedagogisk hjelp, skal dette tas igjen så langt det er pedagogisk forsvarlig.

Organiseringen av spesialpedagogene i kommunale og private barnehager er ulik, det følger både av innsendt dokumentasjon og intervjuer. Innsendt dokumentasjon og intervjuer viser at Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam kun har personalansvar for spesialpedagogene som server private barnehager. Spesialpedagogene i kommunale barnehager er det den enkelte leder i barnehagene som har personalansvar for.

Når det gjelder organisering av spesialpedagogene forteller Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam blant annet at

«Å samarbeide om ressurser kan være krevende for barnehagene. Leder peker på at virksomhetsledere barnehage har et ansvar for å sikre at dette skjer på en god måte, samt ha en oversikt over pedagogressursene i de ulike sonene.»

Revisjonen finner at Drammen kommune ikke har gode nok rutiner og etablert praksis for å gjøre en konkret og individuell vurdering om tapte timer skal og eventuelt hvordan gis igjen, når deler av hjelpen ikke har blitt gjennomført på grunn av barnets eller personalets sykdom. Revisjonen vil her peke på det som er sagt om kommunens organisering av spesialpedagogene kan være krevende i forhold til å styre spesialpedagogene/støttepedagogene. Dette bidrar til at revisjonens samlede vurdering er at kommunen ikke har tilstrekkelig ressurser eller godt nok system til at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får den hjelpen de har krav på til enhver tid.

Vi vil her vise til at det ble sagt i intervjuene av de ansatte og lederne i barnehagene at det ikke er fast praksis for å gi tapte timer med spesialpedagogisk hjelp tilbake fortløpende gjennom barnehageåret. Tapte timer forblir ofte tapte. Det ble også sagt at det var for lite ressurser til å klare å gi timene tilbake fortløpende ved langtidsfravær og av og til også ved korttids fravær.

Kommunen har etablert rutiner for å registrere tapte timer, men i intervju, innsendt dokumentasjon og samtale med Virksomhetsleder Pedagogisk fagteam kommer det frem at denne er ikke godt nok kjent og tatt i bruk i organisasjonen.

Vurdering – dokumentasjon, foreldreveiledning og planlegge og samkjøre den pedagogiske hjelpen

Revisjonen vurderer at Drammen kommune ikke har system som sikrer at alle ansatte i praksis har tid til å dokumentere sitt arbeid, gjennomfører nødvendig og pålagt foreldreveiledning, planleggingen og samkjøring av den pedagogiske hjelpen. Revisjonen har da lagt vekt på det som ble sagt under intervju av de ansatte vi snakket med, samt det som fremkommer i spørreundersøkelsen. Revisjonen viser her til at av de som svarte i spørreundersøkelsen, var det 37,5% som svarte at det i meget liten eller liten grad var tid til dokumentasjon og rapportering av den spesialpedagogiske hjelpen. Det var 30% som svarte at det i meget liten eller liten grad var tid til foreldreveiledning, mens 37,5% svarte at det i meget liten eller liten grad var tid til planlegging og samkjøring med barnehagen.

Vurdering - kompetanse

Revisjonen finner at de som yter spesialpedagogisk hjelp i barnehagen i Drammen kommune har formell pedagogisk kompetanse. Imidlertid fremkommer det i intervjuene og av spørreundersøkelsen at ikke alle de ansatte opplever at de får kurs og etter- og videreutdanning som er egnet til å imøtekomme de utfordringene barna har i dag. Dette til tross for at Pedagogisk fagteam har samlinger to timer i måneden som favner

fagtemaer og teamarbeid. Virksomhetsleder forteller at det er vanskelig å få til flere kurs grunnet både økonomi og etterlevelse av vedtakstimer.

Når det gjelder deling av kunnskap internt blant de ansatte ble det sagt i intervjuer kom det frem at det var så stor utskiftning blant spesialpedagogene i Pedagogisk fagteam noe de ansatte opplevde førte til at det ofte var de samme tingene som ble gjennomgått på fellesmøter og at informasjonen og drøftelsen var rettet mot de nyansatte. Det ble også etterlyst bedre tid/fast avsatt tid til å samarbeide med spesialpedagogene innenfor sitt område/soner, for å utveksle faglige erfaringer.

Kommunene har imidlertid strategi for å løfte kompetansen på det spesialpedagogiske feltet, slik at flere barn og elever skal få et tilbud innenfor det ordinære tilbudet som gir både faglig og språklig, sosial og personlig utvikling.

Revisjonen mener at kommunens praksis i dag likevel ikke sikrer godt nok at de ansatte har den rette kompetansen til de barna de til enhver tid har i barnehagen og at støttepedagogene/ spesialpedagogene dermed kan ende opp med å ha en annen kompetanse enn den som PPT har beskrevet i sakkyndig vurdering. På bakgrunn av det som er kommet frem i spørreundersøkelsen og samtalene mener revisjonen at kommunen, til tross for kompetanseløftet, ikke gir tilstrekkelig kurs, videre- og etterutdanning og/eller legger godt nok til rette for kollegial læring.

Vurdering - Samarbeid med PPT, barnehagene, foresatte og statlige og regionale instanser

Det er revisjonen vurdering at Drammen kommune ikke har etablert et godt nok system eller praksis for samarbeid mellom spesialpedagogene/støttepedagogene, PPT, barnehagene og statlige og regionale instanser. Spørreundersøkelsen viser at de fleste opplever at samarbeidet med andre instanser oppleves bra, men at noen av spesialpedagogene/støttepedagogene opplever at samarbeidet er vanskelig. Dette gjelder særlig samarbeidet med PPT og statlige og regionale instanser, men det blir også sagt i intervjuene at det ikke er etablert et godt nok system for å fremme samarbeid mellom instansene.

Konklusjon

Drammen kommune sørger ikke for at alle barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket.

Drammen kommune sørger ikke for at alle ansatte i praksis har tid til å dokumentere, gi foreldreveiledning, planlegge og samkjøre den pedagogiske hjelpen. Drammen kommune sørger ikke for en god nok internkontroll på dette området.

Drammen kommune sørger ikke for at alle ansatte får kurs, videre- og etterutdanning og/eller legger godt nok til rette for kollegial læring, slik at de har riktig kompetanse til å møte de ulike utfordringene barn i barnehage har til enhver tid.

Revisjonen finner at Drammen kommune ikke har sørget for at det er etablert et godt nok system og praksis for å sikre et helhetlig samarbeid mellom spesialpedagogene/støttepedagogene, PPT, barnehagene og statlige og regionale instanser.

6. Overgang mellom barnehage og skole

Dette kapitlet setter søkelys på følgende problemstilling for revisjonen

2. I hvilken grad sikrer kommunen at barn under opplæringspliktig alder som har rett på spesialpedagogisk hjelp får tidlig hjelp og støtte til utvikling og læring?

Se revisjonskriteriene i kapittel 3

6.1. Gjennomføring

Revisjonskriterier:

- Skolen skal samarbeide med barnehagen om barna sin overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning.
- For elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, skal kommunen tilby spesialundervisning.
- Før kommunen gjør vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til eleven.

Utdrag fra innsamlet data

Drammen kommune har utarbeidet «Overgangsrutiner i Drammen kommune». I overgangsrutinen står det at målsetting med planen er å legge til rette for at barn og elevene opplever mestring når de går fra det kjente til det ukjente og komme styrket gjennom overgangen. Overgangsrutinene skal gi skolene og lærerne et godt grunnlag for å tilrettelegge for en god start på det neste trinnet i læringsløpet, både faglig og sosialt. Når det gjelder overganger for barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp står det i overgangsrutinen at det er ekstra viktig med et tett og godt samarbeid mellom foresatte, elev og skolene. Det er viktig at mottakerskolen har god informasjon slik at oppfølging og tilrettelegging starter fra første dag på skolen, eller skolefritidsordningen. Årshjulene ivaretar møteplasser og samarbeid. I tillegg er det utarbeidet kommunale retningslinjer knyttet til overgangen for elever med spesialpedagogisk hjelp / spesialundervisning.

De fem skolene som er med i revisjonen har sendt inn beskrivelse av rutinene ved overgang barnehage og skole. Rutinene viser at barnehagene i året før skolestart skal melde fra til skolene om det er barn som fyller kriteriet for «vedvarende behov for tilrettelegging» ut over det ordinære opplæringstilbudet til skolene. Etter at barnehagene har varslet, skal skolene ta kontakt med barnehagene for samtale om disse elevene.

Overgang fra barnehage til skole - praksis og system

I samtalene kom det frem at det var variert opplevelse av at barnehagene meldte fra om barn med spesialpedagogisk hjelp, noen skoler opplevde at de måtte etterlyse slik informasjon. I samtale med barnehagene kom det frem at det var ulik opplevelse over samarbeidet med skolen, etter at de var blitt kjent med barns spesialpedagogiske behov. Noen opplyste at de hadde et godt samarbeid med skolene, mens andre hadde det ikke. Barnehagene som ikke hadde et godt samarbeid, gav utrykk for at de ikke fikk anledning til å gjennomføre tilstrekkelige besøk på skolen med barnet våren før skolestart. Dette for å trygge barnet og foresatte før skolestarten.

Videre kom det frem at det varierte hvorvidt PPT var til stede på møtene mellom skolene og barnehagene. Det kom også frem at det ikke var alle skolene som hadde gjort seg kjent med den kommunale retningslinjen for overgang mellom barnehagen og skole.

Når det gjelder samarbeid i overgangsfasen barnehage og skole sier Virksomhetsleder for PPT nord og sør at:

«Leder forteller at rutinen for overgang ble utarbeidet av skoleeier for et par år siden, hvor også PPT var bidragsytere. Mulig det er noe å hente på å implementere disse rutinene bedre ute i skole og barnehage.»

Sakkyndig vurdering/spesialundervisning

I samtaler med PPT kom det frem at utgangspunktet er at spesialpedagogisk hjelp i barnehagen ikke utløser sakkyndigvurdering og vedtak om spesialundervisning når de begynner på skolen. PPT og skolene begrunner dette med at barnehagen er organisert på en helt annen måte enn skolene, når det gjelder ivaretagelse av elever som ikke har mulighet for å ha et forsvarlig utbytte av ordinær opplæring. Det blir sagt i samtalene at det er skolene og/eller foresatte som må henvise et barn for spesialundervisning, ikke barnehagen eller PPT. Videre kom det frem i samtalene at skolene selv vil observere eleven og prøve ut ulike tiltak i skolehverdagen før de eventuelt henviser til PPT.

I samtalene med barnehagene og skolene ble det likevel sagt at det var barn som de mente ut ifra deres pedagogiske kompetanse som burde startet skolen med vedtak om spesialundervisning, men der PPT ikke var enig i dette. Videre ble det sagt at for barn som det viste seg hadde behov for spesialundervisning i skolen, måtte grunnet kartlegginger, møtevirksomhet og saksbehandlingstid i PPT i verste fall vente helt til tredje eller fjerde klasse før sakkyndig vurdering forelå. Til dette sa både barnehagene og skolene at de opplevde at deres innspill og pedagogiske observasjoner ikke alltid ble lagt vekt på i vurderingen av behovet for spesialundervisning fra og med første klasse.

Revisjonens vurderinger og konklusjon

Vurdering - overgang fra barnehage til skole - praksis og system

Revisjonen vurderer at det ikke er etablert et godt nok system og praksis for å sikre at alle barn med spesialpedagogisk hjelp i barnehagen har en trygg og god overgang til skolen. Revisjonen vil her vise til at det gjennom arbeidet med undersøkelsen kom frem at det er ulik forståelse av hverandres roller og oppgaver i arbeidet med å sikre en trygg og god overgang. Videre kom det frem at det varierte hvorvidt PPT var til stede på møtene mellom skolene og barnehagene. Det kom også frem at det ikke var alle skolene som hadde gjort seg kjent med den kommunale retningslinjen for overgang mellom barnehagen og skole.

Vurdering - sakkyndig vurdering og spesialundervisning

Gjennomgangen viser at Drammen kommune har godt nok system og god nok praksis for å utrede og utarbeide sakkyndig vurdering og fatte vedtak i henhold til behov. Det kommer likevel frem at det i enkelte saker kan være ulike meninger mellom skolene, PPT og barnehagene hvorvidt barnet skal få vedtak om spesialundervisning når barnet begynner på skolen. Til tross for dette viser ikke innsendt dokumentasjon at PPT ikke følger gjeldende regelverk i utredningen av barn før overgangen barnehage og skole.

Konklusjon

Drammen kommune har ikke et godt nok system eller god nok praksis til å sikre en trygg og god overgang for alle barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehagene.

Drammen kommune sørger for å utrede og eventuelt utarbeide sakkyndig vurdering for barn med spesialpedagogisk hjelp ved overgang fra barnehagen til skole.

Andre forhold

Dette er forhold som faller utenfor problemstillingene for denne revisjonen. Revisjonen velger likevel å ta det med for å gi et mer helhetlig bilde av tema for revisjonen. Dette er informasjon som ikke har betydning for revisjonens vurdering og konklusjonen, eller fører til anbefalinger.

Det som følger nedenfor, er kommet frem i innsendt dokumentasjon og samtaler med Virksomhetsledere:

PP-tjenestens forebyggende arbeid (systemarbeid) handler om å støtte og veilede barnehager i arbeidet med å vurdere barns behov for tilrettelegging, og å sette inn tiltak så tidlig som mulig når det trengs. Målet er at barnehagetilbudet blir så inkluderende og godt tilrettelagt som mulig.

PP-tjenesten kan for eksempel jobbe forebyggende ved å støtte en barnehage i arbeidet med å utvikle inkluderende språkmiljøer eller ved å holde kurs om autismespekterforstyrrelser hos barn og unge for skolene i kommunen. PP-tjenesten jobber også forebyggende når de hjelper barnehagen med å vurdere om et barn har behov for tilpassing, og å vurdere hvilke tiltak de bør prøve ut før de sender en eventuell henvisning om sakkyndig vurdering til PP-tjenesten. Forebygging handler om å bruke mer tid og ressurser tidlig.

PP-tjenesten hjelper barnehager med kompetanse- og organisasjonsutvikling, slik at de lykkes med å tilrettelegge for barn med særskilte behov i kortere eller lengre perioder.

PP-tjenesten skal samarbeide med barnehagene og skolene om tidlig innsats og forebygging. Tjenesten skal gi generell støtte til god faglig og sosial utvikling for barn og elever.

Under revisjonen kommer det frem i intervju med Virksomhetsleder for Pedagogisk fagteam at de har et støttetteam som er ute og jobber på systemnivå, med veiledning og oppmøter i barnehage.

Virksomhetsleder for PPT nord og sør forteller at

«det er lagt inn rutine om at det skal jobbes 50/50 med enkeltsaker og systemarbeid. Det er ønskelig at ventelistene går ned etter hvert. Ressursspørsmålet er imidlertid vanskelig å komme utenfor i en vurdering av når tjenesten kan komme ajour med saksbehandlingstiden.

Det har tidligere blitt spurt fra politisk hold om behovet for bemanning. Her ble det meldt opp at for å komme a-jour med saksbehandlingstid så trengs 4 nye rådgivere. Virksomhetsleder legger til at hvis PP-tjenesten i tillegg skal kunne jobbe godt med kompetanseheving og organisasjonsutvikling vil den trenge 2 stillinger til (totalt 6 stillinger). Det er ingen bemanningsnorm for PPT, men Drammen kommune har færre PP-rådgivere pr. barn enn landsgjennomsnittet og snittet i fylket. Dette var også begrunnelsen for det siste tilsynet fra Statsforvalteren. Det er nå to prosjektstillinger som tillegg i tjenesten.»

Virksomhetsleder presiserer at det er viktig at fokus ventelister ikke går utover systemarbeidet, det vil være spare seg til fant. Systemarbeidet vil skape bedre forhold for alle barn, og også ta ned behovene for spesialpedagogisk hjelp generelt.

7. Anbefalinger

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil revisjonen anbefale Drammen kommune å gjennomføre følgende:

- Drammen kommune må sørge for at det etableres et godt nok system og praksis til å sikre en trygg og god overgang for alle barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehagene og skal over til skolen.
- Drammen kommune må sørge for at det etableres et godt nok system og praksis til å sikre et er godt nok samarbeid mellom spesialpedagogene/støttepedagogene, PPT, barnehagene og statlige og regionale instanser.
- Drammen kommune må sørge for at de ansatte får kurs, videre- og etterutdanning og legge til rette for kollegallæring, slik at de ansatte har riktig kompetanse til å møte de ulike utfordringene barn i barnehage har i dag.
- Drammen kommune må sørge for at alle ansatte i praksis har tid til å dokumentere, gi foreldreveiledning, planlegge og samkjøre den pedagogiske hjelpen og må etablere en god nok internkontroll på området.
- Drammen kommune må sørge for at alle barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket.
- Drammen kommunen må sørge for at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig og innen rimelig tid.
- Drammen kommune bør sørge for en tettere og mer enhetlig praksis for samarbeid mellom PPT og alle barnehagene i kommunen.

Drammen, den 12. november 2024.

Torkild Halvorsen
Oppdragsansvarlig revisor/leder
forvaltningsrevisjon

Ann Heidi Jebsen
Prosjektleder

Hanne Ingeborg Tømte
Prosjektmedarbeider

Referanser

Lover

Barnehageloven

Opplæringsloven

Kommuneloven

Forvaltningsloven

Veileder

Veileder fra Utdanningsdirektoratet – spesialpedagogisk hjelp

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020,

https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisionsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf

Vedlegg 1 – Uttalelse fra Kommunedirektør, datert 7.11.2024



VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS
Postboks 4197
3005 DRAMMEN

Dato: 07.11.2024
Saksnr.: 24/38712-2
Deres ref.:

Ann Heidi Jebsen

Uttalelse til utkast til Rapport - forvaltningsrevisjon - spesialpedagogisk hjelp og overgang mellom barnehage og skole til uttalelse

Kommunedirektøren har mottatt utkast til rapport fra forvaltningsrevisjonen Spesialpedagogisk hjelp og overgangen mellom skole og barnehage, til uttalelse.

Kommunedirektøren kjenner igjen faktum som beskrives i rapporten, men oppfatter noen av vurderingene som litt lite balanserte og ønsker derfor å benytte muligheten til å knytte noen kommentarer til revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Drammen kommune er opptatt av kontinuerlig utviklingsarbeid og takker revisjonen for jobben som er gjort.

Generelt

I kapittelet som omtaler bakgrunnen for tilsynet refereres det til et tilsyn Statsforvalteren gjennomførte i 2021.

Statsforvalteren har gjennomført et nyere tilsyn (i 2024) og kommunerevisjonen ble gjort oppmerksom på under sin revisjon. Rapport fra Statsforvalter – kommunens plan for retting -og statsforvalterens avslutning av tilsynet er ikke nevnt i rapporten, men kommunen mener at elementer i dette tilsynet er relevant knyttet til konklusjoner som er satt.

Til anbefalingene (kommunerevisjonens anbefaling i kursiv):

- 1. Drammen kommune må sørge for at det etableres et godt nok system og praksis til å sikre en trygg og god overgang for alle barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehagene og skal over til skolen.*

Det er utarbeidet rutiner for overgang mellom skole og barnehage. Rutinene beskriver hvilken informasjon som skal foreligge og hvilken form og omfang (møter og tid) informasjonsutveksling skal skje mellom barnehagen og skolen. Kommunedirektøren mener at rutinen også beskriver et godt nok system for samhandling, men tar til etterretning revisjonens avdekking knyttet til kjennskapet til denne blant ansatte.

Det arbeides kontinuerlig med å implementere rutinen og påse at den etterleves/at praksis er i tråd med rutinen.

Helse, sosial og omsorg

Forebyggende tjenester

Organisasjonsnummer
921234554

Postadresse
Postboks 7500
3008 DRAMMEN

Besøksadresse

Telefon +4732040000
kommunepost@drammen.kommune.no

2. *Drammen kommune må sørge for at det etableres et godt nok system og praksis til å sikre et er godt nok samarbeid mellom spesialpedagogene/støttepedagogene, PPT, barnehagene og statlige og regionale instanser.*

Det er utarbeidet rutiner for samhandling som skal sikre at systemet er godt nok, men samarbeidet kan alltid utvikles. Kommunedirektøren vurderer at det er et potensiale i å involvere spesialpedagogene i de forebyggende samarbeidsmøtene PP-tjenesten har med barnehagene.

3. *Drammen kommune må sørge for at de ansatte får kurs og etter/videreutdanning, slik at de har riktig kompetanse til å møte de ulike utfordringene barn i barnehage har i dag.*

Kommunedirektøren oppfatter denne anbefalingen som absolutt og subjektiv fordi det kun er listet opp kurs og etter-/videreutdanning som løsningen på riktig kompetanse. Derfor oppfattes anbefalingen som lite balansert:

Lowverket sier at sakkyndig vurdering skal si noe om hvilken kompetanse som trengs. Som oftest beskrives det pedagog, og hvilken kompetanse denne bør ha. Spesialpedagogene møtes hver måned a to timer hvor de jobber med fag. I tillegg har alle mulighet til å søke veiledning og støtte underveis i fagmiljøet, samt at PPT kan benyttes.

Kommunen vurderer kompetansebehovet, og tilrettelegger for kurs og etter/ videreutdanning så langt det er mulig og i samsvar med kompetanseutviklingsplaner. Kurs og etter-/videreutdanning er ikke de eneste måtene å øke kompetansen på. Veiledning og kollegialæring i møtene som gjennomføres er også effektive tiltak.

Alle barnehageansatte deltar i et felleskommunalt kompetanseløft for spesialpedagogikk og inkluderende praksis.

Kommunedirektøren er derfor av den oppfatning at punktet modifiseres etter strykes parallelt med at konklusjonen i rapporten også modifiseres.

4. *Drammen kommune må sørge for at alle ansatte i praksis har tid til å dokumentere, gi foreldreveiledning, planlegge og samkjøre den pedagogiske hjelpen og må etablere en god nok internkontroll på området.*

Drammen kommune oppfylder tariffavtalen der pedagoger har 4 timer i uka til forberedelse og dokumentasjon. I arbeidstiden ligger også en skruvedag per barn til årsrapport. Det er satt av tid i vedtakene til veiledning, men praktisk gjennomføring forutsetter også at barnehagene ser seg i stand til å sette av tid til det - selv om det er en del av årstimene. Tid til foreldreveiledning inngår som en del av enkeltvedtaket.

Tid til veiledning og samarbeid skal skrives inn i "Plan for laget rundt barnet", og ansvaret for denne planen er nå lagt på styrer i barnehagen der barnet går. Dette er et tiltak for å sikre praktisk gjennomføring.

Kommunedirektøren tar på alvor det ansatte har gitt uttrykk for under revisjonen og ser et spesielt potensial i å planlegge og samkjøre den pedagogiske hjelpen og ha en god nok internkontroll på området.

5. *Drammen kommune må sørge for at alle barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får den hjelpen det har rett på i henhold til vedtaket.*

Drammen kommune var i gang med forbedringsarbeid knyttet til rutiner for gitte og eventuelt tapte timer spesialpedagogisk hjelp da revisjonen fra VKR ble igangsatt.

I revisjonstidsperioden hadde kommunen ikke en god nok oversikt over gjennomførte timer - spesielt de timene i vedtaket som handlet om timer med pedagogisk medarbeider.

En god oversikt over timer som ikke er gjennomført er en forutsetning for å kunne sikre hjelp i henhold til vedtaket som er fattet.

Kjennskap til de nye rutinene knyttet til dette er under implementering.

6. *Drammen kommunen må sørge for at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig og innen rimelig tid.*

Her tillater kommunedirektøren seg å vise til tilsynet gjennomført av statsforvalter våren 2024. I etterkant av dette ble det utarbeidet nye rutiner og statistikken som vises til av VKS dokumenterer at saksbehandlingstiden går nedover.

Forvaltningsrevisjonens rapport viser også at ventetiden går nedover. I tillegg skriver revisjonen i rapporten at i alle saker de så på, var rapporten utarbeidet innen rutinens frist på 6 uker.

Kommunerevisjonens vurdering av «rimelig tid»:

Det henvises til tilsyn fra statsforvalter 2021 og ikke 2024.

Revisjonen skriver at arbeidet i hovedsak tar 6 uker – i samsvar med ny rutine. At vurdering OG konklusjon likevel er at Drammen kommune ikke gjør dette arbeidet innen rimelig tid – der fristen er 3 måneder oppfattes som urimelig og for strengt.

For skolestartere tar det riktignok lengre tid, men det er fordi sakkyndig vurdering skal være mest mulig oppdatert ved skolestart.

Kommunen deltar i «Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis» i regi av Utdanningsdirektoratet.

Dette er et tiltak for ledere og ansatte i barnehager, skoler og PP-tjenesten, og skal bidra til at den spesialpedagogiske hjelpen er tett på de barna som har behov for det.

Målet er at alle barn og unge opplever et godt tilpasset og inkluderende tilbud i barnehage og skole.

I det kommunen lykkes med universelle tiltak som inkluderer flere barn i et tilpasset barnehagetilbud vil dette kunne bidra til reduksjon i behovet for sakkyndige utredninger.

7. Drammen kommune bør sørge for en tettere og mer enhetlig praksis for samarbeid mellom PPT og alle barnehagene i kommunen.

Et tett samarbeid til barnets beste kan alltid videreutvikles og kommunedirektøren har derfor ingen kommentar til denne anbefalingen.

Med hilsen

Trude Andresen
kommunedirektør

Siri Merete Sørensen
kommunalsjef forebyggende tjenester

Kommunalsjef Forebyggende tjenester

Dokumentet er sendt elektronisk uten underskrift

Kopi: Torkild Halvorsen (Viken kommunerevisjon IKS)
Kommunedirektør, Trude Andresen
Forebyggende tjenester, Sonja Berit Sandvik
Forebyggende tjenester, Elisabeth Volle
VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS, Hanne Ingeborg Tømte

Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

Fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020.

Standarden er bygget opp med 34 punkter bestående av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon, hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav. Standarden fastsetter normer for planlegging, gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon i kommuner, fylkeskommuner og i (fylkes)kommunalt eide selskap.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner⁷, og kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides en plan for forvaltningsrevisjon som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Denne skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering, og den skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Krav til revisor:

Det skal utpekes en oppdragsansvarlig for hvert oppdrag i forvaltningsrevisjon, og denne er ansvarlig for å påse at standardens krav er oppfylt. Oppdragsansvarlig revisor skal sikre at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevante metoder, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler. Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver.

Bestilling og problemstilling:

Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling, og revisor skal vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre. Revisor skal forsikre seg om at kontrollutvalget og revisor har lik forståelse av oppdraget, at rammene er tilstrekkelig klarlagt, og om nødvendig avklare bestillingen med kontrollutvalget.

Revisor skal sikre at det utarbeides problemstillinger som er tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares, og at de er egnet til å besvare kontrollutvalgets bestilling. Dersom det er behov for å endre problemstillinger underveis slik at det kan ha betydning for gjennomføringen av oppdraget, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Revisor skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hver forvaltningsrevisjon, som redegjør for problemstillinger, revisjonskriterier eller grunnlaget for disse, og metodebruk.

Punkt	Innhold
	Innledning
1-3	Krav til revisor
4-8	Bestilling og problemstilling
9-13	Revisjonsdialogen
14-15	Revisjonskriterier
16-19	Metode og data
20-22	Vurderinger og konklusjoner
23	Anbefalinger
24-28	Rapport
29-31	Dokumentasjon
32-34	Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

⁷ LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), syvende del, kapittel 22 til 26, §§ 22-1 til 26-1

Revisjonsdialogen:

Revisor skal iverksette tiltak som er egnet til å sikre god dialog med revidert enhet, øvrige involverte og andre relevante aktører. Senest før datainnsamling starter skal revisor sende oppstartsbrev til kommunedirektøren (alt. selskapet). Som hovedregel skal det avholdes oppstartsmøte hvor det redegjøres for bakgrunn, problemstillinger, revisjonskriterier, informasjonsbehov og planlagt gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

Utkast til rapport skal sendes kommunedirektøren (alt. selskapet som er gjenstand for forvaltningsrevisjon), og uttalelsen skal fremgå av rapporten i sin helhet. Endelig rapport skal oversendes kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren (alt. selskapet).

Revisjonskriterier:

Med utgangspunkt i problemstillinger skal revisor etablere revisjonskriterier utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Kildene skal presenteres for revidert enhet, som skal gis anledning til å komme med innspill. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Metode og data:

Revisor skal sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) for problemstillingen, og datainnsamlingen skal gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Metodevalg skal begrunnes og eventuelle svakheter i datamaterialet skal synliggjøres. Det skal innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Data som er fremkommet muntlig skal nedtegnes skriftlig og bekreftes av kilden. Personopplysninger skal behandles i tråd med kravene i personopplysningsloven.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor skal vurdere innsamlede data opp mot revisjonskriteriene, og dersom det avdekkes vesentlige avvik skal det komme tydelig frem i rapporten. Vurderinger må være objektive, og med bakgrunn i disse skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men skal gis der dette er hensiktsmessig ut fra data, vurderinger og konklusjoner. Anbefalinger skal ikke gis i form av detaljerte løsninger.

Rapport:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt, og rapporten skal utformes så leservennlig som mulig med hensyn til språk og struktur.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger, og det skal være et klart skille mellom hva som er presentasjon av data (fakta) og hva som er revisors vurderinger. Praxis eller tilstand innen det reviderte området skal beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt. Det samme gjelder dersom det avdekkes åpenbare brudd på annet regelverk enn det som inngår i revisjonen. Dokumentasjon skal oppbevares i minst 10 år.

Kvalitetssikring og system for kvalitetskontroll

Utførelse av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, og denne skal dokumenteres. Den skal sikre at undersøkelse og rapport har nødvendig faglig og metodisk kvalitet og følger denne standard.

Revisjonsenheten skal dokumentere et system for kvalitetskontroll.



Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

post@vkrevisjon.no | vkrevisjon.no

Hovedkontor - Drammen

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

Avdelingskontor - Hønefoss

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

Avdelingskontor - Follo

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski

Avdelingskontor - Hallingdal

Besøksadresse: Alfarvegen 117, 3540 Nesbyen

