



**TJENESTER TIL BARN OG UNGE**  
Fredrikstad kommune  
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy  
23. november 2011

---

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
2.1	Bakgrunn .....	6
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	6
2.3	Metode og gjennomføring .....	6
2.4	Revisjonskriterier .....	7
<b>3</b>	<b>SAMORDNING AV TJENESTER-SYSTEM</b> .....	<b>9</b>
3.1	Revisjonskriterier .....	9
3.2	Fakta .....	10
3.3	Vurderinger .....	12
<b>4</b>	<b>SAMORDNING AV TJENESTER-PRAKSIS</b> .....	<b>13</b>
4.1	Revisjonskriterier .....	13
4.2	Fakta .....	14
4.3	Vurderinger .....	18
<b>5</b>	<b>PEDAGOGISK-PSYKOLOGISK TJENESTE (PPT)</b> .....	<b>19</b>
5.1	Revisjonskriterier .....	19
5.2	Fakta .....	19
5.3	Vurderinger .....	21
<b>6</b>	<b>FRA SAKKYNDIG VURDERING TIL ENKELTVEDTAK</b> .....	<b>22</b>
6.1	Revisjonskriterier .....	22
6.2	Fakta .....	22
6.3	Vurderinger .....	23
<b>7</b>	<b>OPPFØLGING AV ENKELTVEDTAK</b> .....	<b>24</b>
7.1	Revisjonskriterier .....	24
7.2	Fakta .....	24
7.3	Vurderinger .....	26

---

<b>8</b>	<b>KONKLUSJONER .....</b>	<b>27</b>
<b>9</b>	<b>RÅDMANNENS KOMMENTARER .....</b>	<b>28</b>
<b>10</b>	<b>REVISJONENS BEMERKNINGER TIL RÅDMANNENS KOMMENTARER</b>	<b>30</b>

---

# 1 SAMMENDRAG

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet vurdert om kommunen har utarbeidet et system for samordning av tjenester til barn og unge, samt hvordan dette er ivarettatt i praksis. Vi har også vurdert om PPT gjennomfører individrettet og systemrettet arbeid, om enkeltvedtak om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp er fattet i tråd med sakkyndig vurdering og tidsfrister, samt om vedtakene er tilstrekkelig fulgt opp i praksis.

Fakta er innhentet ved bruk av intervju, dokumentanalyse, mappegjennomgang og spørreundersøkelse. Vi har intervjuet virksomhetsledere for kommunens tre hjelpetjenester – PPT, barnevern og helsevern, samt fagsjef barnehage og fagsjef skole. Vi har også intervjuet SLT-koordinator og IP-rådgiver. I tillegg til dette har vi gjennomført tre spørreundersøkelser, hvorav en til kommunens koordinatorene for individuell plan, en til deltakere fra hjelpetjenestene i de ulike samarbeidsfora, og en til virksomhetsledere i skole og leder for virksomhet Jonas. Gjennomgang av elevmapper og mapper til barnehagebarn er foretatt hos PPT, virksomhet Jonas og et utvalg skoler.

Vurderingene er i hovedsak gjort opp mot krav i lovverk. Vi har vurdert kommunens systemer for samarbeid opp mot de ulike tjenestenes lovpålagte samarbeidsplikter. I undersøkelsen av samarbeid i praksis er vurderingene gjort opp mot kommunens egne systemer. Når det gjelder PPT og spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp er vurderingene i hovedsak knyttet til opplæringsloven kapittel 5.

Revisjonens gjennomgang viser at det er utarbeidet systemer og rutiner som skal sikre lovpålagte krav til tverrfaglig samarbeid. Tilsvarende finner vi for arbeidet med individuell plan.

Undersøkelser viser at det tverrfaglige samarbeidet i hovedsak er organisert i tråd med rutinene. Det er imidlertid avdekket svakheter knyttet til mangelfull deltakelse i samarbeidsfora, samt manglende implementering av rutinen. Arbeidet med individuell plan er i stor grad forankret i virksomhetene, men revisjonen finner også her utfordringer. Utfordringene knytter seg til organisering av planarbeidet som igjen kan medføre at planen ikke fungerer etter hensikten.

Undersøkelsen viser videre at PPT har rutiner for arbeidet med sakkyndige vurderinger. Det legges også til rette for systemrettet arbeid. Revisjonens gjennomgang av et utvalg sakkyndige vurderinger viser at disse innholdsmessig er i tråd med lovpålagte krav. Saksbehandlingstiden overstiger imidlertid lovmessige krav.

Vår gjennomgang av et utvalg enkeltvedtak viser at kommunen fatter vedtak i tråd med sakkyndig vurdering. Undersøkelsen viser imidlertid at det sjelden fattes vedtak dersom PPT ikke tilrår spesialundervisning. Gjennomgangen på utvalgte skoler, samt virksomhet Jonas (vedtaksinstans for barnehagene) viser at kommunen har en uforholdsmessig lang saksbehandlingstid.

Utforming av spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp skjer gjennom utarbeidelse av individuell opplæringsplan/plan for spesialpedagogisk hjelp i stort sett alle gjennomgåtte saker. Kommunen følger imidlertid ikke egne frister, samt at det ikke er utarbeidet halvårsrapporter i alle tilfeller. Samtidig viser undersøkelser at vedtakene ikke alltid iverksettes i tråd med angivelse av innhold, omfang og organisering.

---

På bakgrunn av de tre foregående avsnitt finner revisjonen at skoleeier ikke oppfyller sine plikter etter opplæringsloven. Etter revisjonens oppfatning kan dette medføre en risiko for at de elevene dette gjelder ikke får et forsvarlig opplæringstilbud.

---

## 2 INNLEDNING

### 2.1 Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak. Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

### 2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. *Har Fredrikstad kommune et system for samordning av tjenester for tjenestemottakere under 18 år i tråd med regelverk?*
2. *Hvordan ivaretas samordning av tjenester i praksis?*
3. *Gjennomfører PP-tjenesten i Fredrikstad kommune individrettet og systemrettet arbeid i tråd med krav i regelverk?*
4. *Fattes enkeltvedtak i tråd med PP-tjenestens sakkyndige vurdering og forvaltningslovens tidsfrister?*
5. *Følges enkeltvedtak opp i barnehage og skole i tråd med regelverk?*

Faktagrunnlaget er hentet fra perioden 2010-2011. Vi har tatt utgangspunkt i seksjon for utdanning og oppvekst, da det i hovedsak er denne seksjonen som tilbyr tjenester til barn og unge. Vi har valgt å definere barn og unge som personer i aldersgruppen 0-18 år. Det er ikke gjennomført brukerundersøkelse.

### 2.3 Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med ”Standard for forvaltningsrevisjon” (RSK 001).

Første problemstilling er besvart gjennom dokumentanalyse og intervjuer. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informant. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon. Det er foretatt intervjuer av SLT-koordinator<sup>1</sup> og virksomhetsledere for kommunens hjelpetjenester<sup>2</sup>, samt stedfortreder for fagsjef barnehage og fagsjef skole. Dokumentanalyse er gjort for å kartlegge hvordan kommunen har systematisert sitt tverrfaglige samarbeid.

Problemstilling to er besvart gjennom de samme intervjuene som er beskrevet ovenfor, samt spørreundersøkelse til kommunens hjelpetjenester og kommunens koordinatører for

---

<sup>1</sup> SLT står for samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak.

<sup>2</sup> Barnevern, helsevern og PPT.

---

individuelle planer til barn og unge. Spørreundersøkelsen til kommunens hjelpetjenester ga en svarprosent på 48%. På grunn av lav svarprosent har vi supplert med informasjon fra virksomhetslederne. Spørreundersøkelsen til kommunens koordinatorene ga en svarprosent på 44 %. I tillegg er det gjennomført telefonintervju med skolens virksomhetsledere. Revisjonen har hatt utfordringer med å få tak i en oversikt over de ansatte som faktisk har koordinatorfunksjon for planer til barn og unge, da kommunen mangler en slik oversikt. Revisjonen mener at svarprosenten i realiteten er høyere<sup>3</sup> og anser denne for tilstrekkelig til å besvare problemstillingen.

Problemstilling tre er besvart gjennom intervju av virksomhetsleder for PPT. I tillegg har vi gjennomgått 14 tilfeldig utvalgte sakkyndige vurderinger fra 2010. Vi har også gjennomført spørreundersøkelse til skolens virksomhetsledere og virksomhetsleder for Jonas<sup>4</sup>. Spørreundersøkelsen ga en svarprosent på 79 %, og vi anser at svarprosenten er tilstrekkelig til å besvare problemstillingen.

Problemstilling fire og fem er besvart gjennom intervju med fagsjef for skole, samt spørreundersøkelsen til virksomhetsledere i skolen (omtalt ovenfor). For å undersøke saksbehandlingstid og dokumentasjon for enkeltvedtak, IOP og halvårsrapport er det foretatt mappegjennomgang på tre skoler og virksomhet Jonas i september 2011.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Elisabeth Iversen Faim og Lene Brudal i perioden april 2011 til november 2011.

## 2.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæring (opplæringslova) av 17/7-1998, nr. 61.
- Lov av 19/12-1982, nr. 66 om helsetjenesten i kommunene.
- Forskrift av 3/4-2003, nr. 450 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven) av 17/7-1992, nr. 100.
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barnevernstjenester av 14/12-2005, nr. 1584.
- Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten av 20/12-2002, nr. 1731.
- Forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven av 23/12-2004, nr. 1837.
- Prop. 91L (2010-2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).
- NOU 2009: 18 Rett til læring.
- NOU 2009: 22 Det du gjør, gjør det helt.

---

<sup>3</sup> Spørreundersøkelsen gikk til 99 respondenter i seksjonene utdanning og oppvekst og helse og sosial, noe revisjonen antar er langt flere enn antall med koordinatorfunksjon.

<sup>4</sup> Utøvende instans på tilrettelagte og spesialpedagogiske tiltak for barn i barnehagen.

- 
- NOU 2005:3 Fra stykkevis til helt.
  - NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene.
  - St.meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.
  - St. meld. Nr. 39 (2001-2002) Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge.
  - St. meld. nr. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen.
  - Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling.



---

## 3 SAMORDNING AV TJENESTER-SYSTEM

**Har Fredrikstad kommune et system for samordning av tjenester for tjenestemottakere under 18 år i tråd med regelverk?**

### 3.1 Revisjonskriterier

Fokus på samarbeid har vært tema i en rekke stortingsmeldinger og lovforarbeider de siste årene.<sup>5</sup> I St.meld. nr. 39 (2001-2002) "Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge" heter det: *"Tverrfaglig og tverretatlig samarbeid er helt nødvendig for å skape gode velferdstilbud for barn... For å sikre dette er det viktig med økt dialog mellom barnehagepersonale, foreldre, barnevern og andre offentlige tjenester som helsestasjon, skolehelsetjeneste og skoler."*

Kommunen er pålagt å iverksette systematiske tiltak for å sikre regeletterlevelse, jf. forskrift om internkontroll.<sup>6</sup> Problemstillingen er rettet inn mot kommunens plikt til å samordne tjenester, herunder plikten til å samarbeide tverrfaglig.

For helsestasjons og skolehelsetjenesten er reguleringen av samarbeidsplikten gjort i § 2-1, tredje ledd i forskrift til kommunehelsetjenesteloven (khl.): *"Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal ha rutiner for samarbeid med ... kommunale tjenester ..."*

Samarbeid er også regulert i barnevernloven (bvl.) § 3-2, annet ledd: *"Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet."*

Individuell plan er et verktøy for å samordne tjenester for barn med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Retten til individuell plan følger blant annet av khl. § 6-2a og bvl. § 3-2a. I lovforarbeider<sup>7</sup> er det uttalt følgende om bruk av individuell plan: *"Økt bruk av ordningen representerer et betydelig potensial for å sikre helhetlige og koordinerte tilbud til pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester."* Ifølge forskrift om individuell plan § 2 er formålet med planen blant annet å:

- bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud
- sikre at det til enhver tid er en tjenesteyter som er ansvarlig for oppfølging av tjenestemottakeren
- styrke samhandlingen mellom tjenesteyter og tjenestemottaker og eventuelt pårørende, og mellom tjenesteytere og etater innen et forvaltningsnivå eller på tvers av forvaltningsnivåene

---

<sup>5</sup> St. meld nr. 16 (2006-2007), St. meld. Nr 47 (2008-2009), NOU 2009: 18 og NOU 2009: 22.

<sup>6</sup> Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barnevernstjenester og forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten.

<sup>7</sup> Prop. 91L med følgende dokumenter: St. meld. nr. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen, NOU 2005:3 Fra stykkevis til helt og NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene

---

## 3.2 Fakta

Kommunens arbeid med barn og unge er i hovedsak plassert i seksjon for utdanning og oppvekst. Seksjonen er delt inn i fagetat skole med 32 virksomheter og fagetat barnehage med 19 virksomheter. I tillegg drives 60 barnehager privat. Fagetatene har hver sin fagsjef som rapporterer direkte til kommunalsjef. I tillegg består seksjonen av virksomhetene barnevern, helsevern og PPT som går inn under betegnelsen ”hjelpetjenester”.

Fredrikstad kommune har i kommuneplan 2006-2017 satt som mål at barn og unge i kommunen opplever trygge og gode oppvekstmiljøer. For å nå målet skal det blant annet legges vekt på å styrke samarbeidet om barn og unges oppvekstvilkår, samt gi utsatte barn, unge og familier samordnet hjelp så tidlig som mulig.

Samarbeid knyttet til tjenester til barn og unge er formalisert gjennom ”Systemer og rutiner for tverrfaglig samarbeid”. Systemet er forankret både politisk og administrativt og ble sist revidert i 2011. Den oppdaterte versjonen av rutinen gjelder for seksjon for utdanning og oppvekst. Det følger imidlertid av rutinen at alle kommunale instanser kan innkalles til tverrfaglige møter som er ”til barnas beste”. Alle de ulike tjenesteområdene er forpliktet til å delta og ta ansvar i samarbeidet.

I systemet fremgår en rekke mål med det tverrfaglige samarbeidet. Blant annet skal det sikre:

- så tidlig innsats og intervensjon som mulig
- en helhetlig og tverrfaglig vurdering
- reell brukermedvirkning
- et godt faglig tilbud
- ansvars plassering
- raske beslutninger

Rutinen skiller mellom tre målgrupper. Rød gruppe består av barn, unge og familier med definert problematikk og igangsatte tiltak<sup>8</sup>. Gul gruppe inkluderer utsatte/sårbar barn, unge og familier. Grønn gruppe består av befolkningen generelt. Det er spesielt gul gruppe – ”gråsonetilfellene” - rutinen er utarbeidet for.

Rutinen er delt inn i samarbeid på to nivåer. Nivå 1 bygger på en forutsetning om at forebyggende arbeid bør utføres der barnet befinner seg, som oftest i barnehagen eller i skolen. Ifølge rutinen er det tre ulike måter å organisere det tverrfaglige samarbeidet i barnehagen på:

1. Kvello-team. Kvellomodellen er en metode for tidlig intervensjon hvor deltakere fra barnevern, PPT og helsevern er inne i barnehagen i en periode og observerer barnegruppen for å kunne oppdage tegn til skjevutvikling og behov for tiltak. Kvellomodellen skal også bidra til at barnehagens personale blir mer kompetente og gi økt kunnskap om hva de skal se etter hos barna for å kunne forebygge skjevutvikling. Per i dag er det 11 barnehager (både private og kommunale) som har organisert sitt tverrfaglige samarbeid på denne måten, og fra høsten 2011 skal ytterligere fem barnehager prøve ut modellen.

---

<sup>8</sup> Eksempelvis spesialundervisning eller barnevernstiltak, hvor tverrfaglig samarbeid ivaretas ved bruk av blant annet ansvarsgrupper og individuell plan.

- 
2. Tverrfaglig ressursgruppe. I de barnehager som ikke arbeider etter kvellomodellen opprettes det tverrfaglige ressursgrupper ved behov, for å ivareta det forebyggende arbeidet. Gruppene skal bestå av deltakere fra barnehage, PPT, helsevern for barn og unge og barnevernstjenesten.
  3. Ansvarsgrupper. Dersom det oppdages skjevutvikling hos enkeltbarn opprettes det en ansvarsgruppe med deltakere fra aktuelle virksomheter. Det er utarbeidet en egen rutine for ansvarsgruppe for førskolebarn.

Det tverrfaglige samarbeidet på skolene skal ifølge rutinen være faste møter med deltakere fra virksomhetene barnevern, PPT og helsevern. Formålet er å diskutere generelle saker, individsaker og aktuelle tiltak. I tillegg brukes ansvarsgrupper.

Dersom saken ikke lar seg løse på nivå 1 løftes den opp på nivå 2, hvor en overordnet koordineringsgruppe tar avgjørelse i saken. Koordineringsgruppen skal bestå av virksomhetsledere for barnevern, helsevern, PPT, BUPP, samt SLT-koordinator, og ved behov også kommunalsjef.

Fredrikstad kommune har utarbeidet prosedyre, mal og veileder for arbeidet med individuell plan (heretter omtalt samlet som rutiner for individuell plan). Rutinene skal sikre at tjenestemottaker får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud.

Rutinene beskriver gangen i arbeidet med individuell plan, og innebærer blant annet at:

- utarbeidelse av planen skal skje i samarbeid med tjenestemottaker
- individuell plan skal være et redskap for tverrfaglig samarbeid og koordinering av tiltak
- individuell plan skal være et redskap for å styrke medvirkning og påvirkning fra tjenestemottaker
- koordinator skal sikre oppfølging og fremdrift i planprosessen
- planen skal plassere ansvar hos ulike instanser i hjelpeapparatet

Det følger av politisk vedtak fattet i 2002 at *"I Fredrikstad kommune vil koordinatorfunksjonen gjelde for alle ansatte som arbeider innenfor fagområder som den enkelte individuelle planen berører."* I tillegg fremkommer det av systemer og rutiner for tverrfaglig samarbeid at *"Ingen kommunal virksomhet kan frasi seg ansvar for å påta seg koordinatorfunksjonen."*

Kommunen opprettet i 2002 en egen stilling som rådgiver for individuell plan (IP-rådgiver)<sup>9</sup>. IP-rådgiver er ansvarlig for systemer og rutiner for individuell plan, i tillegg til å gjennomføre opplæring og individuell veiledning til virksomhetene.

IP-rådgiver opplyser at opplæringen er lagt opp etter Helsedirektoratets anbefalinger og inneholder følgende elementer<sup>10</sup>:

- retten til individuell plan
- brukarmedvirkning
- møteledelse

---

<sup>9</sup> Stillingen er organisatorisk plassert i virksomhet forebyggende og kurative tjenester i seksjon for omsorg og sosiale tjenester.

<sup>10</sup> Helsedirektoratets veiviser til koordinatorrollen (IS-1790).

- 
- tverrfaglig samarbeid
  - kunnskap om tjenesteapparatet og rettigheter

Det holdes kurs i arbeid med individuell plan hvert andre år og neste kurs skal arrangeres i november/desember 2011. Utover dette består opplæringen av veiledning ved behov. IP-rådgiver opplever at kommunens opplæringstilbud er godt, og tidligere deltakere har gitt gode tilbakemeldinger på kursopplegget.

IP-rådgiver informerer om en positiv utvikling i holdning til å jobbe tverrfaglig og forankring av IP-arbeidet. IP-rådgiver mener at IP er et nyttig verktøy, men at det avhenger av hvor ansvarlig den enkelte koordinator er, og hvordan vedkommende følger opp. Fredrikstad kommune har totalt 360 individuelle planer, og av disse tilhører 120 planer barn og unge i alderen 0-18 år.

### **3.3 Vurderinger**

Revisjonskriteriene stiller krav til samarbeid mellom tjenesteytere for å gi barn og unge et godt tilbud. Revisjonen har i sin gjennomgang funnet at Fredrikstad kommune prioriterer samordning av tjenester i etablerte planer. Kommunen har etter revisjonens vurdering en planmessig og systematisk tilnærming til samarbeid i tråd med revisjonskriteriene. Vi viser her til ”systemer og rutiner for tverrfaglig samarbeid” og ”rutiner for individuell plan”.

---

## 4 SAMORDNING AV TJENESTER-PRAKSIS

### Hvordan ivaretas samordning av tjenester i praksis?

#### 4.1 Revisjonskriterier

Kriteriene er hentet fra fakta beskrevet under kapittel 3.

##### **System for tverrfaglig samarbeid**

Kommunens system for tverrfaglig samarbeid er forpliktene for alle tjenester innen seksjon utdanning og oppvekst. Andre kommunale instanser kan innkalles ved behov. Samtidig fremgår det at systemet er politisk og administrativt forankret, og at alle de ulike tjenesteområdene er forpliktet til å delta og ta ansvar i samarbeidet.

Samarbeid på nivå 1 skal organiseres i kvello-team, tverrfaglig ressursgruppe eller ansvarsgrupper for enkeltbarn i barnehagen.

Det skal være etablert en tverrfaglig gruppe ved hver skole bestående av faste deltakere fra skolen, barneverntjenesten, PPT og helsevern. I tillegg brukes ansvarsgrupper.

Dersom saken ikke kan løses på nivå 1, løftes den til nivå 2/overordnet koordineringsgruppe for avklaring.

Kommunens system for tverrfaglig samarbeid har til formål å sikre:

- så tidlig innsats og intervensjon som mulig
- en helhetlig og tverrfaglig vurdering
- reell brukermedvirkning
- et godt faglig tilbud
- ansvars plassering (spesielt ved sårbare overganger)
- raske beslutninger

##### **System for individuell plan**

- Alle relevante kommunale virksomheter kan pålegges koordinatorfunksjonen.
- Planen skal plassere ansvar hos ulike instanser i hjelpeapparatet.
- Koordinator skal sikre oppfølging og fremdrift i planprosessen.
- Bruk av individuell plan skal sikre at tjenestemottaker får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud.
- Utarbeidelse av planen skal skje i samarbeid med tjenestemottaker.
- Individuell plan skal være et redskap for tverrfaglig samarbeid og koordinering av tiltak.
- Individuell plan skal være et redskap for å styrke medvirkning og påvirkning fra tjenestemottaker.

Opplæring i koordinatorfunksjonen skal inneholde:

- retten til individuell plan
- brukermedvirkning
- møteledelse
- tverrfaglig samarbeid/samhandling

- kunnskap om tjenesteapparatet og rettigheter

## 4.2 Fakta

### Tverrfaglig samarbeid

SLT-koordinator opplyser at systemer og rutiner for tverrfaglig samarbeid er forpliktende for alle ansatte i seksjon for utdanning og oppvekst. I spørreundersøkelsen til kommunens hjelpetjenester<sup>11</sup> bekrefter samtlige respondenter fra PPT, og 90 % av respondentene fra helsevern<sup>12</sup>, at de kjenner til kommunens systemer og rutiner for tverrfaglig samarbeid. Fra virksomhet barnevern svarer 58 % at de kjenner systemet. 18 % av samtlige respondentene er ”helt enig”/”enig” i at kommunens systemer og rutiner for tverrfaglig samarbeid gjenspeiler måten de jobber på i tverrfaglige team. Flertallet av respondentene befinner seg i kategoriene ”litt enig”/”litt uenig”.

SLT-koordinator informerer om at samarbeid i barnehage er organisert som kvello-team, tverrfaglig ressursgruppe og ansvarsgruppe. På skolen er samarbeidet organisert i tverrfaglige team og ansvarsgruppe. Det avtales fra gang til gang hvilke tjenester som trenger å møte avhengig av hvilke saker som skal drøftes.

Det kommer frem av spørreundersøkelsen at hjelpetjenestene opplever utfordringer knyttet til barnevernets manglende deltakelse i det tverrfaglige arbeidet, i både barnehage og skole.

Hjelpetjenestenes vurdering av påstander knyttet til nivå 2/overordnet koordineringsgruppe fordeler seg slik:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg opplever informasjonsflyten fra nivå 2/ overordnet koordineringsgruppe som god	12 %	65 %	23 %
Saker som løftes til nivå 2/ overordnet koordineringsgruppe får en hensiktsmessig løsning	13 %	67 %	20 %

Henholdsvis 23 og 20 % av respondentene sier seg ”helt uenig/uenig” i ovenfor nevnte påstander. I begge påstandene befinner flertallet av respondentene seg i den midterste kategorien ”litt enig/litt uenig”.

Rutinen viser til en rekke mål med det tverrfaglige arbeidet, men SLT-koordinator opplyser om at det foreløpig ikke er avklart hvordan måloppnåelse skal vurderes.

Hjelpetjenestenes vurdering av hvorvidt de ulike samarbeidsforaene i barnehage fremmer så tidlig innsats og intervensjon som mulig fordeler seg slik:

	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Kvello-team	100 %	0 %	0 %
Tverrfaglig ressursgruppe	82 %	9 %	9 %
Ansvarsgruppe	56 %	44 %	0 %

<sup>11</sup> Barnevern, helsevern og PPT.

<sup>12</sup> Helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

---

Samtlige respondenter sier seg ”helt enig/enig” i at kvello-team fremmer så tidlig innsats og intervensjon som mulig.

Hjelpetjenestenes vurdering av hvorvidt de ulike samhandlingsformene fremmer en helhetlig og tverrfaglig vurdering fordeler seg slik:

	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Kvello-team	78 %	22 %	0 %
Tverrfaglig ressursgruppe	64 %	18 %	18 %
Ansvarsgruppe	56 %	44 %	0 %

78% av respondentene sier seg ”helt enig/enig” i at kvello-team fremmer en helhetlig og tverrfaglig vurdering. Videre mener 64 % det samme når det kommer til tverrfaglige ressursgruppe. For ansvarsgruppe sier 56 % seg ”helt enig/enig” i påstanden.

Hjelpetjenestenes vurdering av hvorvidt de ulike samhandlingsformene fremmer reell brukermedvirkning fordeler seg slik:

	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Kvello-team	56 %	44 %	0 %
Tverrfaglig ressursgruppe	55 %	18 %	27 %
Ansvarsgruppe	56 %	44 %	0 %

Mellom 55 og 56 % av respondentene er ”helt enig/enig” i at de ulike samhandlingsformene fremmer reell brukermedvirkning. Videre er 27 % av respondentene ”helt uenig/uenig” i at tverrfaglig ressursgruppe fremmer brukermedvirkning.

Hjelpetjenestenes vurdering av hvorvidt de ulike samhandlingsformene fremmer et godt faglig tilbud fordeler seg slik:

	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Kvello-team	89 %	11 %	0 %
Tverrfaglig ressursgruppe	73 %	18 %	9 %
Ansvarsgruppe	56 %	44 %	0 %

89 % av respondentene sier seg ”helt enig/enig” i at kvello-team fremmer et godt faglig tilbud. Videre er henholdsvis 73 % av deltakerne i tverrfaglig ressursgruppe og 56 % av deltakerne i ansvarsgruppe ”helt enig/enig” i påstanden.

Hjelpetjenestenes vurdering av hvorvidt de ulike samhandlingsformene fremmer ansvars plassering fordeler seg slik:

	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Kvello-team	100 %	0 %	0 %
Tverrfaglig ressursgruppe	50 %	30 %	20 %
Ansvarsgruppe	62,5 %	37,5 %	0 %

100% av respondentene sier seg ”helt enig/enig” i at kvello-team fremmer ansvars plassering. Videre er henholdsvis 50 % og 62,5 % av respondentene ”helt enig/enig” i påstanden når det kommer til tverrfaglig ressursgruppe og ansvarsgruppe.



---

Hjelpetjenestenes vurdering av hvorvidt de ulike samhandlingsformene fremmer raske beslutninger fordeler seg slik:

	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Kvello-team	78 %	22 %	0 %
Tverrfaglig ressursgruppe	36,5 %	36,5 %	27 %
Ansvarsgruppe	22 %	78 %	0 %

78 % av respondentene sier seg ”helt enig/enig” i at kvello-team fremmer raske beslutninger, 22 % mener det samme om ansvarsgruppe. Videre er 27 % av respondentene ”helt uenig/uenig” i at tverrfaglig ressursgruppe fremmer raske beslutninger.

Spørreundersøkelsen viser at samarbeidet i tverrfaglige team ved skolene oppleves ulikt fra skole til skole. Kommentarene knytter seg til organisering av samarbeidet, samt deltakelse og formål. Enkelte respondenter mener at møtene fungerer mer som et kontaktmøte mellom skolen og PPT. Enkelte mener også at møtene i hovedsak benyttes til å diskutere barn som allerede har definert problematikk.

Deltakere i samarbeidsfora i både barnehage og skole kommenterer i spørreundersøkelsen at det er behov for opplæring/veiledning innenfor ansvarsfordeling, hensiktsmessig organisering og gjennomføring av møtene, samt de ulike tjenestenes tilbud.

### **Individuell plan**

Det følger av kommunens rutiner for tverrfaglig samarbeid at ansatte i alle relevante tjenester er forpliktet til å påta seg koordinatorfunksjonen. Men IP-rådgiver opplyser at det er utfordrende å få med ansatte innenfor skole og PPT. Spørreundersøkelsen rettet til kommunens koordinatører for individuell plan viser at det i hovedsak er virksomhet helsevern og virksomhet forebyggende og kurative tjenester som står for koordinatorfunksjonen.

Spørreundersøkelsen viser at fordeling av koordinatorfunksjonen er utfordrende. Dette skyldes vanskeligheter med å få noen til å påta seg rollen, behov for tydeligere signaler fra ledelse om hvem som skal være koordinator og at det ofte ikke er den virksomheten som kjenner barnet best som blir koordinator. Videre fremgår det at mange virksomheter ikke definerer dette som sitt ansvar, samt et ønske om at skolen i større grad burde åpne for å være koordinator.

IP-rådgiver opplyser at ressursbruk i planarbeidet varierer med den enkelte koordinator. Spørreundersøkelsen viser at 65,5 % av respondentene er ”helt enig/enig” i påstanden om at arbeidet med individuell plan er tidkrevende. Videre bekrefter 52 % at de er ”helt enig/enig” i påstanden om at arbeidet med individuell plan går ut over deres faste arbeidsoppgaver. 52 % av respondentene er ”helt uenig/uenig” i påstanden om at virksomhetsleder legger til rette for at det blir avsatt tid til arbeidet med individuell plan. Flere respondenter presiserer i at det ikke blir satt av tid til arbeidet, og at tidspress blir brukt som argument for å unngå å få koordinatorfunksjonen. IP-rådgiver opplyser at det er virksomhetsleder/avdelingsleder som har ansvar for å legge til rette for planarbeid.

IP-rådgiver informerer videre om at ansvarsfordeling for det meste fungerer greit, men at det noen ganger kan være utfordrende å få den enkelte til å følge opp sitt ansvar og bidra til samarbeid. Oppfølgingsansvaret påligger i hovedsak koordinator, men også den ansvarlige virksomhetsleder har et ansvar.



Følgende påstander omhandler oppfølging og fremdrift i planprosessen:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Jeg følger opp planene jeg har koordinatoransvaret for	63 %	30 %	7 %
Jeg sikrer fremdrift i planprosessen	47 %	50 %	3 %

Henholdsvis 63 og 47 % er ”helt enig/enig” i påstandene ovenfor.

IP-rådgiver opplyser om lav terskel for å tilby individuell plan og mener at det bidrar til at kommunen yter god service og at arbeidet med individuell plan fremmer samarbeid.

Følgende påstander omhandler individuell plans innvirkning på planeiers tjenestetilbud:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Individuell plan sikrer et helhetlig tjenestetilbud	23 %	64 %	13 %
Individuell plan sikrer et koordinert tjenestetilbud	19 %	65 %	16 %
Individuell plan sikrer et tilpasset tjenestetilbud	23 %	58 %	19 %

Mellom 13 og 19 % av respondentene er ”helt uenig/uenig” i påstandene ovenfor. Felles er også at flertallet befinner seg i kategorien ”litt enig/litt uenig”.

Spørreundersøkelsen bekrefter også at individuell plan utarbeides i samarbeid med tjenestemottaker (eventuelt foresatte).

Følgende oversikt viser koordinatorenes mening om individuell plan som verktøy:

Påstand	Helt enig/ enig	Litt enig/ litt uenig	Helt uenig/ uenig
Individuell plan er et nyttig verktøy for tjenestemottaker	32 %	55 %	13 %
Individuell plan er et nyttig verktøy for tjenesteytere	35 %	52 %	13 %
Individuell plan er et nyttig verktøy for tverrfaglig samarbeid	45 %	42 %	13 %
Individuell plan er et nyttig verktøy for å koordinere tiltak	48 %	42 %	10 %
Individuell plan er et nyttig verktøy for brukermedvirkning	40 %	53 %	7 %
Individuell plan er et nyttig verktøy for å plassere ansvar hos ulike tjenesteytere	51 %	39 %	10 %

Henholdsvis 32 og 35 % er ”helt enig/enig” i påstanden om at individuell plan er et nyttig verktøy for tjenestemottaker og tjenesteytere. 13 % er ”helt uenig/uenig” i påstanden.

Den individuelle planen skrives i koordinators fagsystem. Flere av respondentene i spørreundersøkelsen peker på svakheter ved denne måten å dokumentere på. Virksomhetene benytter ulike systemer, og det er begrenset i hvilken grad planen kan overføres til andre fagsystemer. Dette fører ifølge koordinatorene til at hele planen må skrives på nytt ved bytte av ansvarlig virksomhet, i tillegg til at planen ikke er tilgjengelig for alle deltakere i planarbeidet.

Kommunen har ingen samlet oversikt over kommunens koordinatører. IP-rådgiver opplyser at det er ønskelig å utarbeide et system som gir oversikt over personer med individuell plan og tilhørende koordinatører.

90 % av respondentene i spørreundersøkelsen har hatt koordinator funksjonen i ett år eller mer. Videre er de aller fleste kjent med kommunens rutiner for arbeidet med individuell plan og de fleste bekrefter at disse gjenspeiler måten de faktisk jobber på. 35,5 % av respondentene

---

er ”helt enig/enig” i påstanden om at opplæringen har vært tilstrekkelig, mens 19 % er ”helt uenig/uenig” i påstanden.

Spørreundersøkelsen viser at opplæringen i hovedsak er gitt av IP-rådgiver og ved kurs. I tillegg nevnes selvstudium, samt opplæring fra kollegaer. De fleste har mottatt opplæring i temaene ”retten til individuell plan”, ”brukermedvirkning” og ”tverrfaglig samarbeid”. Videre har i underkant av 40 % mottatt opplæring i ”møteledelse” og 19 % har mottatt opplæring i temaet ”kommunale tjenester”. IP-rådgiver opplever på sin side at koordinatorene har god oversikt over kommunale tjenester, men at det kan variere noe. Videre opplyser IP-rådgiver at skoler, barnehager og barnvern har utfordringer når det gjelder kjennskap til andre kommunale tjenester, men at det påligger den enkelte koordinator å gjøre seg kjent med tjenester som kan være aktuelle.

68 % av respondentene er ”helt enig/enig” i påstanden om at det er enkelt å få veiledning av IP-rådgiver ved behov. 11 % av de spurte er ”helt enig/enig” i at det er enkelt å få veiledning av virksomhetsleder ved behov.

### 4.3 Vurderinger

Som revisjonskriteriene viser, er ”systemer og rutiner for tverrfaglig samarbeid” bindende innad i seksjon for utdanning og oppvekst. Tilnærmet alle respondentene oppgir å kjenne til rutinen, med unntak av barnevernstjenesten, hvor 58% oppgir det samme. Samarbeidet i barnehagene og skolene synes i all hovedsak å være organisert i samsvar med kriteriene. Fakta viser imidlertid at respondentene opplever utfordringer knyttet til manglende deltakelse fra barnevernet. Kun 18 % av respondentene samlet sett synes at systemet faktisk gjenspeiler måten det jobbes på, samtidig oppgir flertallet at de er ”litt uenig/litt enig” i denne påstanden.. Etter revisjonens oppfatning kan dette tyde på manglende implementering av rutinen nedover i seksjonen, og medføre en risiko for at kommunens mål for det tverrfaglige samarbeidet ikke nås.

For barnehagene viser fakta at kvello-team i større grad synes å medvirke til måloppnåelse sammenlignet med tverrfaglig ressursgruppe og ansvarsgruppe. Dette gjelder spesielt knyttet til målene om tidlig innsats og intervensering, ansvars plassering og godt faglig tilbud. Videre viser fakta at tverrfaglig ressursgruppe synes å ha utfordringer knyttet til å nå mål om raske beslutninger og brukermedvirkning. På dette grunnlag synes det som om kvello-team er bedre egnet i et forebyggende perspektiv. Vi presiserer imidlertid at bruk av tverrfaglig ressursgruppe også er i tråd med kriteriene.

Kommunen har ansvar for at ulike tjenester til barn og unge er godt koordinert. Individuell plan skal være et verktøy for å sikre dette. Fakta viser at det er lav terskel for å tilby individuell plan i kommunen, og at rutiner for individuell plan i stor grad er forankret i virksomhetene. Samtidig viser fakta at enkelte virksomheter i kommunen ikke påtar seg koordinatoransvar. Flertallet av koordinatorene mener også at arbeidet er tidkrevende, går utover andre faste arbeidsoppgaver, samt at nærmeste leder ikke legger til rette for planarbeid. Fakta viser også at bruk av ulike fagsystem fører til at ikke alle deltakere har tilgang til den elektroniske planen. På denne bakgrunn finner revisjonen at det er risiko for at arbeidet med individuell plan ikke fungerer etter hensikten.

---

## 5 PEDAGOGISK-PSYKOLOGISK TJENESTE (PPT)

**Gjennomfører PP-tjenesten i Fredrikstad kommune individrettet og systemrettet arbeid i tråd med krav i regelverk?**

### 5.1 Revisjonskriterier

Det følger av opplæringsloven (oppl.) § 5-6 at *”kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste.”* Det følger av bestemmelsens annet ledd at PPT skal sørge for at det utarbeides sakkyndig vurdering. Dette omtales i veileder til loven som individrettet arbeid.

PPTs sakkyndige vurdering er en utredning av et barns behov for spesialundervisning, og skal gi kommunen en tilrådning om hva som vil være et forsvarlig tilbud til barnet jf. oppl. § 5-3.

I henhold til oppl. § 15-1 er PPT underlagt forvaltningsloven (fvl.). Dette innebærer at saker skal avgjøres *”uten ugrunnet opphold”* jf. fvl. § 11a. I veileder til opplæringsloven er det påpekt at kravet fører til at *”det ikke er adgang til å innføre ventelister for utredning om en elevs behov for spesialundervisning. En slik venteliste vil stride mot elevens individuelle rett til spesialundervisning”*. Forarbeidene til opplæringsloven påpeker at en organisering av PPT som fører til at kravet om rimelig tid ikke kan overholdes, er i strid med reglene i opplæringsloven.

PPT skal også bistå skolene i systemrettet arbeid, jf. oppl. § 5-6, 2. ledd: *”Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov.”*

### 5.2 Fakta

PPT i Fredrikstad består av 26,6 årsverk. Virksomheten er organisert i tre team - øst, vest og nord/syd, men vil fra høsten av omorganiseres til to team. Virksomheten selger PP-tjenester til Hvaler.

#### Individrettet arbeid

Virksomhetsleder informerer om at PPT organiserer sitt arbeid med sakkyndige vurderinger etter veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Virksomheten har også utarbeidet interne rutiner, maler og fremdriftsplaner som er tilgjengelig på virksomhetens fellesområde.

Samarbeidet med skolene er organisert ved månedlige kontaktmøter. I barnehagene er samarbeidet organisert ved to-tre møter i halvåret med de største barnehagene.

Virksomhetsleder informerer om at det har vært ressursmessig utfordrende å få til et lignende samarbeid med de små barnehagene (en avdeling), men at dette er løst ved å innføre felles kontaktmøte fra august 2011.

I forkant av en melding til PPT, skal skolen ha utarbeidet en pedagogisk rapport som inneholder en kartlegging av eleven, utprøvde tiltak, evaluering og evt. forsøk på å tilpasse undervisningen. Tilsvarende rapport, tilpasset førskolebarn, sendes fra barnehagene.

Virksomhetsleder PPT informerer om et godt samarbeid, og en forbedring i de pedagogiske

---

rapportene. Virksomhetsleder opplyser om en økning i antall meldinger fra barnehage og skole og forklarer dette med at Fredrikstad er en kommune med stor vekst og tilflytting.

Ifølge PPTs rutiner skal sakkyndig vurdering foreligge innen tre måneder fra behandling i inntaksteam. Rutinene innebærer at PPT skal ha fast inntaksmøte annenhver uke slik at alle saker er behandlet i inntaksteam innen fristen på to uker. Etter at en sak er behandlet i inntaksteam sendes svarbrev til foreldre. Dette skal ifølge rutinene skje innen tre uker fra mottatt melding, og skal inneholde oppstartsdato og navn på saksbehandler. Virksomhetsleder PPT opplyser at det i perioder med ventelister sendes ut brev med informasjon om forventet oppstart. Det kan ta opp til fem måneder før arbeidet med sakkyndig vurdering startes.

Bakgrunnen for utsatt behandling av meldinger forklares med redusert bemanning. PPT har i perioden april-august 2011 hatt ventelister og per juni 2011 står ca 80-90 meldinger på vent. For å få ned saksbehandlingstiden opplyser virksomhetsleder PPT at det er satt i verk flere tiltak, herunder:

- samarbeid med skolene i forkant av melding om behov for sakkyndig vurdering
- utarbeidelse av pedagogisk rapport før melding om behov for sakkyndig vurdering sendes inn
- revidering av malen for sakkyndig vurdering
- innføring av flerårige sakkyndige vurderinger (inntil 3 år)

Revisjonens gjennomgang av 14 sakkyndige vurderinger fra 2010-2011 viste at alle de gjennomgåtte sakene inneholdt en utredning av behovet for spesialundervisning og en tilrådning av hvilket opplæringstilbud som bør gis. I alle vurderingene som tilrår spesialundervisning er omfanget av elevens behov for spesialundervisning gjort i årstimer. Gjennomgangen viser også en saksbehandlingstid for PPTs sakkyndige vurderinger på mellom to og åtte måneder. Beregningen er gjort fra når meldingen er behandlet i inntaksteam (innen to uker etter mottatt melding) til sakkyndig vurdering foreligger. I fem av sakene var imidlertid behandlingen i inntaksteam ikke foretatt innen to uker.

Ifølge fagsjef skole medfører ikke PPTs saksbehandlingstid noen bekymring for hvorvidt elevene får tilfredsstillende opplæring. De barna som har behov for det får hjelp også uten vedtak, ofte ved å delta i smågrupper hvor elevene mottar spesialundervisning. Administrasjonen har heller ikke mottatt klager på PPTs bruk av ventelister.

Spørreundersøkelsen til virksomhetsledere i skole viser hvordan det tilrettelegges for barn med behov for en sakkyndig vurdering mens de venter på PPTs behandling. Svarene fordeler seg slik:

Tilpasset opplæring	92 %
Inkluderer barnet i allerede opprettet gruppe for elever med spesialundervisning	79 %
Avventer inntil sakkyndig vurdering foreligger	8 %
Utformer undervisningen utover tilpasset opplæring	46 %
Annet	0%

Spørreundersøkelsen viser at i tillegg til å tilpasse undervisningen, velger 79 % å inkludere barnet i en gruppe som allerede er opprettet for barn med spesialundervisning. 46 % velger også å utforme undervisningen utover tilpasset opplæring.

---

I spørreundersøkelsen rettet til virksomhetsledere i skolen, samt virksomhetsleder for Jonas, opplever mellom 80 og 95 % et godt samarbeid med PPT, både når det gjelder arbeidet med pedagogisk rapport, veiledning knyttet til enkeltbarn og tilgjengelighet.

### **Systemrettet arbeid**

Virksomhetsleder PPT informerer om at det stort sett er to-tre systemrettede prosjekter aktive samtidig, hvorav utagerende atferd, klasseledelse og klassemiljø er tema som går igjen. Videre har det systemrettede arbeidet ofte utspring i enkeltsaker. Alle rådgivere i PPT bidrar i systemrettet arbeid, i tillegg til å jobbe med sakkyndige vurderinger. Virksomhetsleder opplyser om at de mottar færre forespørsler på systemrettet arbeid fra barnehagene enn skolene.

Spørreundersøkelsen viser at rundt 40 % av virksomhetsledere i skolen opplever at PPT i ”liten” eller ”svært liten grad” bidrar i skolens organisasjons- og kompetanseutvikling. Virksomhetsleder informerer om at skole og barnehage når som helst kan sende henvisning til PPT ved ønske om systemrettet bistand.

Det foreligger ingen skriftlig oversikt over PPTs systemrettede arbeid, men virksomhetsleder informerer at dette er noe som skal utarbeides i forbindelse med innføring av nytt kvalitetssystem. Videre har virksomhetsleder PPT og fagsjef skole ønske om mer systemrettet arbeid, da det anses å være et viktig virkemiddel for å forebygge og redusere antall individuelle saker. Virksomhetsleder PPT informerer imidlertid om at det ikke er ressurser til å jobbe mer på systemnivå, og at de derfor har forholdsvis lite systemrettet arbeid gående.

## **5.3 Vurderinger**

Fakta viser at kommunen har utarbeidet rutiner for arbeidet med sakkyndige vurderinger, samtidig som vår gjennomgang viser at vurderingene er i tråd med revisjonskriteriene. Revisjonen finner dette tilfredsstillende.

Det følger av revisjonskriteriene at sakkyndig vurdering skal utredes innen rimelig tid, og at det ikke er adgang til å innføre ventelister. Fakta viser at PPT har en saksbehandlingstid på mellom to og åtte måneder. Samtidig hadde PPT i juni 2011 80-90 meldinger på venteliste. Etter revisjonens vurdering innebærer dette at det i praksis kan ta opp til ett år fra melding om behov for sakkyndig vurdering til vurderingen er klar. På denne bakgrunn finner revisjonen at kommunens organisering av PPT strider mot opplæringslovens intensjoner.

PPT er også pålagt å drive systemrettet arbeid for hjelpe skolen med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Til tross for at flere virksomhetsledere opplever at PPT i liten grad gjennomfører systemrettet arbeid, og et ønske om mer systemrettet arbeid fra både PPT og fagsjef skole, viser fakta at praksisen er i tråd med lovpålagte krav. Samtidig vil revisjonen påpeke at PPTs utstrakte samarbeid med skolene/barnehagene i forkant av melding om behov for sakkyndig vurdering kan anses å være et bidrag i det systemrettede arbeidet.

---

## 6 FRA SAKKYNDIG VURDERING TIL ENKELTVEDTAK

**Fattes enkeltvedtak i tråd med PP-tjenestens sakkyndige vurdering og forvaltningslovens tidsfrister?**

### 6.1 Revisjonskriterier

Etter at PP-tjenesten har oversendt sin sakkyndige vurdering til skoleeier/skolen, skal vedtaksinstansen vurdere og avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning, jf. oppl. § 5-1. Skoleeier/skolen fatter et enkeltvedtak om dette. Det følger av oppl. § 5-3, fjerde ledd at *”Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket<sup>4</sup> blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1 eller § 5-7.”*

I alle tilfeller hvor skoleeier/skolen har meldt behov for sakkyndig vurdering til PPT skal saken avgjøres ved at det treffes et enkeltvedtak, også i de tilfellene hvor PPT ikke tilrår spesialundervisning, jf. veileder til opplæringsloven.

Bestemmelsene gjelder tilsvarende for spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn.

Tilbud om spesialundervisning skal gis *”innen rimelig tid”*. Veilederen til opplæringsloven presiserer at: *”Det er viktig å huske at siden det er såpass mange ledd i saken, kan for eksempel ikke PPTjenesten bruke uforholdsmessig lang tid ...I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder vil være for lang saksbehandlingstid.”* (se også revisjonskriterier i kapittel 5)

### 6.2 Fakta

Fagsjef skole informerer om at rektor har myndighet til å fatte vedtak om spesialundervisning. To av fagetatens konsulenter fatter vedtak for elever som går på skole utenfor kommunen. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn fattes av virksomhet Jonas v/virksomhetsleder.

I kommunens rutine for melding til PPT er det beskrevet at sakkyndig vurdering er et råd som enkeltvedtaket skal bygges på. Fagsjef bekrefter at kommunens praksis er i henhold til rutine, og at virksomhetsleder ikke kan avvike fra PPTs sakkyndige vurdering uten at det foreligger en særskilt god begrunnelse. Fagsjef opplyser videre at det gode samarbeidet med PPT fører til at skole og PPT stort sett er enige om tilrådsingen i den sakkyndige vurderingen. Fredrikstad kommune har per juli 2011, 710 vedtak om spesialundervisning. Alle disse er ifølge fagsjef skole i tråd med PPTs sakkyndige vurdering. Virksomhetsleder PPT bekrefter at enkeltvedtakene i all hovedsak følger PPTs anbefalinger.

Revisjonens gjennomgang av 116 enkeltvedtak fra skole og barnehage viste at i 115 av tilfellene var vedtaket i samsvar med PPTs sakkyndige vurdering. I det tilfellet som avvek fra sakkyndig vurdering fulgte det av dokumentasjonen at endringen var gjort i samarbeid med PPT, men det forelå ingen særskilt begrunnelse i vedtaksform. I spørreundersøkelse rettet til



---

de med vedtaksmyndighet i skole og barnehage svarer respondentene at enkeltvedtak svært ofte eller alltid fattes i tråd med sakkyndig vurdering.

Det følger av kommunens rutine at vedtak skal fattes også i de tilfeller hvor PPT ikke tilrår spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp. Spørreundersøkelsen avdekker at 85 % av respondentene unnlater å fatte vedtak dersom PPT ikke tilrår spesialundervisning.

Ifølge fagsjef skole fattes vedtak innen tre uker etter at sakkyndig vurdering foreligger. Fristen er satt slik at foresattes 14 dagers uttalerett er ivaretatt. Virksomhetsledere i skole og virksomhetsleder Jonas bekrefter i spørreundersøkelsen at de ”ofte”, ”svært ofte” eller ”alltid” følger tidsfrister i arbeidet med enkeltvedtak. I de tilfeller hvor tidsfrister ikke overholdes begrunnes dette i hovedsak med sykdom, stort arbeidspress og problemer med intern postgang.

Revisjonens gjennomgang av saksmapper ved tre skoler og ved virksomhet Jonas viser følgende saksbehandlingstid for enkeltvedtak:

Skole/barnehageåret	Min. tid	Maks tid	Gjennomsnitt
2010/2011	1 uke	44 uker	9 uker
2011/2012	1 uke	20 uker	7 uker

Tabellen viser en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på ni uker for skole/barnehageåret 2010/2011, og syv uker i 2011/2012.

### 6.3 Vurderinger

Revisjonskriteriene stiller krav til særskilt begrunnelse dersom skolen/barnehagen velger å avvike fra sakkyndig vurdering. Vår gjennomgang viser at kommunen fatter vedtak i tråd med sakkyndig vurdering. Revisjonen finner praksisen som tilfredsstillende.

Ifølge revisjonskriteriene skal det fattes vedtak i de tilfellene hvor PPT kommer til at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Her viser imidlertid fakta at kun 15% av skolens virksomhetsledere fatter vedtak dersom PPT ikke tilrår spesialundervisning. Etter revisjonens oppfatning er dette ikke tilfredsstillende. Manglende vedtak er i strid med forvaltningsloven, og foreldrenes/elevenes klagerett utløses først når saken er avgjort i vedtaks form. Det er derfor viktig for elevens rettssikkerhet at det fattes enkeltvedtak.

Videre finner revisjonen ikke saksbehandlingstiden tilfredsstillende. Ifølge veileder til opplæringsloven skal ingen involverte tjenester bruke uforholdsmessig lang tid, da dette kan få betydning for den totale saksbehandlingstiden. Etter revisjonens oppfatning er en saksbehandlingstid på 7-9 uker etter at sakkyndig vurdering er avgitt, ikke i tråd med revisjonskriteriene.

---

## 7 OPPFØLGING AV ENKELTVEDTAK

### Følges enkeltvedtak opp i barnehage og skole i tråd med regelverk?

#### 7.1 Revisjonskriterier

Det følger av oppl. § 5-5, første ledd, annet punktum at *”For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan.”*

For barnehagens del finnes det ikke tilsvarende plikt til å utarbeide IOP, men kommunen har selv fattet vedtak om at alle barn med spesialpedagogisk hjelp skal ha en plan for hvordan den skal gjennomføres - plan for spesialpedagogisk hjelp.

Videre følger det av oppl. § 5-5, annet ledd at *”Skolen skal kvart halvår utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven.”*

I oppl. § 5-4, tredje ledd er det bestemt at *”Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.”*

Faktisk gjennomføring av spesialundervisningen skal følge enkeltvedtakets angivelse av omfang, organisering og innhold. *”At eleven ikke får den ressursen eleven er tildelt i enkeltvedtaket, er uakseptabelt.”* jf. veileder til opplæringsloven.

#### 7.2 Fakta

Fagsjef skole opplyser at kommunen har utarbeidet systemer og rutiner for arbeidet med spesialundervisning i tråd med utdanningsdirektoratets veileder. Rutinene består blant annet av årshjul for spesialundervisning hvor det er satt felles frister for arbeidet gjennom skoleåret. Fagetat barnehage arbeider etter samme type rutiner som skolen bruker. Vedtakene iverksettes av virksomhet Jonas i samarbeid med barnehagens personale.

Virksomhetsledere i skole og virksomhetsleder Jonas bekrefter i spørreundersøkelsen at de ”ofte”, ”svært ofte” eller ”alltid” følger tidsfrister i arbeidet med IOP og halvårsrapport. I de tilfeller hvor tidsfrister ikke overholdes begrunnes dette som ovenfor, men også med at foresatte ikke kan møte til evalueringsmøter.

Det følger av kommunens rutine at IOP skal utarbeides på bakgrunn av sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, og være ferdigstilt til skolestart. Revisjonens gjennomgang på skolene viser følgende:

	Antall saker	Antall IOP	Antall IOP utarbeidet før skolestart
Skolestart høst 2010 (18.08.2010)	38	37	18
Skolestart høst 2011 (22.08.2011)	50	39	38

Gjennomgangen viser at 18 av 37 IOP'er var klare til skolestart høsten 2010, og 38 av 39 IOP'er var klare til skolestart høsten 2011.



Det følger av kommunens rutine at halvårsrapport skal være ferdigstilt innen uke 24 for vårsemesteret og innen uke 52 for høstsemesteret. Revisjonens gjennomgang på skolene viser følgende:

	Antall saker	Antall halvårsrapporter	Antall halvårsrapporter innen fristen
Høst 2010	42	37	28
Vår 2011	43	36	30

Gjennomgangen viser at det forelå halvårsrapporter for høst 2010 i 37 av 42 saker (88 %), og av disse var 28 ferdigstilt innen fristen. For våren 2011 forelå halvårsrapporter i 36 av 43 (84 %) saker, hvorav 30 var ferdigstilt innen fristen.

Barnehagens rutine er tilnærmet lik skolens, med frist for ferdigstillelse av plan for spesialpedagogisk hjelp i uke 26. Gjennomgangen hos virksomhet Jonas viser følgende:

	Antall saker	Antall planer	Antall planer innen fristen
Barnehageåret 2010/2011	11	10	1
Barnehageåret 2011/2012	16	0 <sup>13</sup>	0

Gjennomgangen viser at det forelå plan for spesialpedagogisk hjelp i 10 av 11 saker for barnehageåret 2010/2011, hvorav en av planene var ferdigstilt innen fristen. For året 2011/2012 forelå det ingen planer.

Barnehagens rutine setter også frister for ferdigstillelse av halvårsrapport til uke 25 for vårsemesteret og uke 52 for høstsemesteret. Gjennomgangen hos virksomhet Jonas viste følgende:

	Antall saker	Antall halvårs rapporter	Antall halvårsrapporter innen fristen
Høst 2010	11	7	6
Vår 2011	11	11	11

Gjennomgangen viser at det forelå halvårsrapporter for høsten 2010 i 7 av 11 saker, hvorav 6 var ferdigstilt innen fristen. For våren 2011 forelå halvårsrapporter i 11 av 11 saker, og alle innen fristen.

Det følger av kommunens rutine at IOP skal utarbeides i samarbeid med foresatte og eventuelt barnet selv. I spørreundersøkelsen til virksomhetsledere i skole svarer 38,5 % at det i ”stor grad” legges til rette for medvirkning fra foresatte ved utarbeidelse av IOP, 58% befinner seg i kategorien ”svært stor grad” eller ”alltid”. 21% legger i stor grad til rette for medvirkning fra eleven, mens 21 % befinner seg i kategorien ”svært stor grad” eller ”alltid”.

Spørreundersøkelsen viser at den praktiske gjennomføringen avviker fra PPTs sakkyndige vurdering. Det kommenteres blant annet at økonomiske begrensninger fører til at undervisningen organiseres på andre måter enn det PPT anbefaler, for eksempel ved bruk av større grupper. Endringer i situasjonsbildet og pedagogiske argumenter kan også føre til avvik.

Fagsjef barnehage opplyser at vedtakene i utgangspunktet skal være like for alle barn med like behov når det gjelder omfang, organisering og innhold. Men barnehagene er ulikt

<sup>13</sup> Virksomhetsleder informerer om at manglende planer er under utarbeidelse.

---

utformet både fysisk og i antall barn, og dette virker inn på organiseringen av den spesialpedagogiske hjelpen.

Spørreundersøkelsen viser også at 38,5 % ”sjelden” eller ”svært sjelden” tar igjen timer med spesialundervisning som går tapt. Flere kommenterer at dette er noe elever med spesialundervisning må finne seg i, på linje med andre elever. Grunnen til at timene ikke blir tatt igjen er, i tillegg til fravær hos barnet, stort sett små ressurser og mangel på tilgjengelig kompetent personale. Fagsjef skole informerer om at timer som går tapt på grunn av fravær hos barnet ikke skal tas igjen. Fagsjef skole bekrefter videre at kommunens mange og omfattende enkeltvedtak spiser av ressursene til samtlige og gir mindre handlingsrom.

### **7.3 Vurderinger**

Revisjonskriteriene stiller krav til at individuell opplæringsplan skal utarbeides. Vår gjennomgang viser at IOP/plan for spesialpedagogisk hjelp utarbeides i tilnærmet alle saker. Vi finner således praksisen som tilfredsstillende. Samtidig sier kommunens egen rutine at planene skal være klare til skole/barnehagestart, men vår gjennomgang viser at dette ikke overholdes i flere saker.

Ifølge revisjonskriteriene skal spesialundervisningen evalueres hvert halvår. Fakta viser at evalueringer ikke dokumenteres i ca 15 % av sakene. Evalueringen skal dokumentere elevens opplæring og utvikling, samt danne grunnlag for utforming av videre opplæring. Revisjonen finner på dette grunnlag praksisen lite tilfredsstillende.

Vedtak om spesialundervisning er bindende. Revisjonen finner det tilfredsstillende at det tilrettelegges for medvirkning fra foresatte ved utarbeidelse av IOP, men registrerer samtidig at tilsvarende ikke synes å gjelde for elever. Elevens rettigheter etter enkeltvedtaket er minstekravet for at elevens opplæringstilbud skal bli forsvarlig. Vår gjennomgang viser at enkelte skoler i praksis ikke gir spesialundervisning i tråd med vedtaket. Vi legger til grunn praksisen med å gi spesialundervisning i større grupper enn anbefalt av PPT og inkludering av barn med tilretteleggingsbehov før vedtak foreligger. I tillegg finner vi at små ressurser og mangel på tilgjengelig kompetent personale kan resultere i at det ikke tas igjen tapte spesialundervisningstimer. Dette kan føre til at skoleeier ikke oppfyller sine plikter etter opplæringsloven.

---

## 8 KONKLUSJONER

Revisjonen finner det tilfredsstillende at Fredrikstad kommune har utarbeidet et system som skal sikre tverrfaglig samarbeid; herunder ”systemer og rutiner for tverrfaglig samarbeid” og rutiner for individuell plan. Videre finner vi at praksis for samarbeid i stor grad er organisert i samsvar med rutiner, men vi har også gjort funn som viser manglende implementering av rutinen og mangelfull deltakelse i samarbeidsfora. Undersøkelse viser at kvello-team i barnehage utpeker seg som en god metode for tverrfaglig samarbeid.

Arbeidet med individuell plan er i stor grad forankret i virksomhetene, men revisjonen finner utfordringer knyttet til blant annet tidsbruk, bruk av ulike fagsystemer og fordeling av koordinatorfunksjonen. Dette gir grunnlag for å konkludere med at kommunens praksis ikke er tiltrekkelige til å sikre tilfredsstillende arbeid med individuell plan.

PPT har utarbeidet rutiner for sakkyndige vurderinger, og innholdsmessig finner revisjonen de sakkyndige vurderingene tilfredsstillende. Kommunen utfører også systemrettet arbeid i tråd med regelverk. Imidlertid finner revisjonen at kommunen ikke har en tilfredsstillende saksbehandlingstid. En elevs rett til spesialundervisning skal ikke trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PPT.

Revisjonen finner at kommunen fatter vedtak i tråd med sakkyndig vurdering, men fakta viser også at kun et fåtall fatter vedtak dersom PPT kommer til at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Dette er i strid med forvaltningsloven. Våre funn viser også at saksbehandlingstiden for å fatte vedtak er for lang, og dermed ikke tilfredsstillende i henhold til opplæringsloven.

Revisjonen finner kommunens praksis for å utarbeide individuell opplæringsplan/plan for spesialpedagogisk som tilfredsstillende, men fakta viser også fristoverskridelse i flere saker. Vi finner også mangler knyttet til halvårsrapporter. Videre viser undersøkelsen mangelfull iverksettelse av enkeltvedtakene, spesielt knyttet til organisering og omfang av undervisningen.

Rolvøy, 23/11-2011

Elisabeth Iversen Faim  
forvaltningsrevisor

Anders Svarholt  
oppdragsansvarlig revisor

Lene Brudal  
forvaltningsrevisor

---

## 9 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Østfold kommunerevisjon IKS

Rolvsøy

Deres referanse

Vår referanse

Klassering

Dato

2011/19362-1-133115/2011-AKRE

020

21.11.2011

### Tjenester til barn og unge - Fredrikstad kommune forvaltningsrevisjonsrapport - høringsutkast

Viser til oversendt høringsutkast datert 15.november 2011.

Rådmannen har følgende kommentarer til høringsutkastet:

1. I sammendraget på **side 4**, siste avsnitt heter det i utkastet "...undersøkelsen viser imidlertid at det sjelden fattes vedtak dersom PPT ikke tilrår *spesialundervisning*, samt at også *skolene/ barnehagene* har en uforholdsmessig lang saksbehandlingstid". Uforholdsmessig lang saksbehandlingstid mener rådmannen kun kan sies om 3 skoler. Videre blir det ikke riktig å bruke begrepet spesialundervisning så lenge barnehagene også er tatt med videre i setningen. I barnehagene brukes begrepet spesialpedagogisk hjelp. Det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp i virksomhet Jonas og ikke i den enkelte barnehage.
2. På samme **side 4**, nederst heter det " Utforming av spesialundervisning / spesialpedagogisk hjelp skjer gjennom utarbeidelse av *individuell opplæringsplan... osv*". Når det gjelder barnehagebarn brukes ikke begrepet IOP (individuell opplæringsplan); her brukes begrepet "Plan for individuell tilrettelegging av spesialpedagogisk hjelp". Denne utarbeides i samarbeid med foresatte og barnehagen.
3. Nederst på **side 20** er det satt opp en tabell som viser svarene etter spørreundersøkelse til virksomhetsledere i skole, om hvordan det tilrettelegges for barn med behov for en sakkyndig vurdering. I tabellens fjerde linje står det "utformer undervisningen *utover tilpasset opplæring*". En slik form for undervisning finnes ikke, og denne linja i tabellen bør derfor tas ut. Det samme gjelder siste setning på samme side som kommenterer fjerde linje i tabellen (46% velger også ... osv). Den gir ingen mening.
4. Midt på **side 21** står det " Det foreligger ingen skriftlig oversikt over PPT's systemrettede arbeid, men virksomhetsleder informerer at dette er noe som skal

---

utarbeides i forbindelse med innføring av nytt *kvalitetssystem*". Det korrekte er at registrering av systemsaker gjøres fra høsten 2011 i HK-data som er PPT's fagprogram. Det blir derfor ikke helt riktig å si at det skal registreres i kvalitetssikringssystemet.

5. I nest siste avsnitt, siste linje, på **side 27** vises til opplæringslovens bestemmelser angående saksbehandlingstid. Rådmannen mener at dette ikke er riktig lovhenvi<sup>s</sup>ning, fordi selve opplæringsloven ikke sier noe om saksbehandlingstid.

Med hilsen

*Dette dokumentet er ekspedert uten underskrift*

Kari Sørum,  
Kommunalsjef / seksjon utdanning og oppvekst

---

## **10 REVISJONENS BEMERKNINGER TIL RÅDMANNENS KOMMENTARER**

Revisjonen har 22.11.2011 mottatt rådmannens høringsuttalelse vedrørende foreliggende rapport. Etter revisjonens vurdering endrer ikke kommentarene revisjonens vurderinger og konklusjoner. Vi ønsker likevel å kommentere uttalelsens punkt 1 og 2 om begrepsbruk, punkt 3 om tilrettelegging av undervisningen og punkt 5 vedrørende lovhenvvisning.

Rådmannen uttaler at det ikke er riktig å bruke begrepet spesialundervisning og individuell opplæringsplan når barnehagen også er inkludert. Revisjonen er enig i at dette er upresis begrepsbruk fra vår side. Det samme gjelder skillet mellom barnehage, skole og virksomhet Jonas i sammendraget. Dette er nå korrigert.

Rådmannen viser til tabellen i kapittel 5 vedrørende tilrettelegging av undervisningen i påvente av sakkyndig vurdering. Rådmannen uttaler at undervisning utover tilpasset opplæring ikke finnes. Tilpasset opplæring er generelt et begrep det er vanskelig å definere. Revisjonens formål med dette punktet var å undersøke om barna får spesialundervisning uten at det foreligger sakkyndig vurdering og 46 % av respondentene har svart bekræftende på dette.

Rådmannen uttaler videre at bruk av opplæringsloven når det gjelder tidsfrister ikke er riktig. Revisjonen er enig i at opplæringsloven ikke eksplisitt setter tidsfrister. Imidlertid må opplæringsloven forstås slik at saken må avgjøres innen rimelig tid for at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Vi viser også til at det er supplert med forvaltningslovens bestemmelser i revisjonskriteriene.